

**MEDIDA SANITARIA DE EMERGENCIA Y SEGURIDAD - Sacrificio de animales / SACRIFICIO DE ANIMALES – Finalidad preventiva: Evitar que las enfermedades se transmitan a la población animal sana / ANIMALES EN CUARENTENA – Para su sacrificio no se requiere que exista certeza científica absoluta de la presencia de la enfermedad sino prueba científica suficiente / SACRIFICIO DE OVINOS - De los que fueron importados y de sus crías al detectar que tuvieron contacto con el virus Maedi Visna**

Observa la Sala que el sacrificio de animales está concebido legalmente como una medida sanitaria de emergencia y seguridad, encaminada a proteger la salud animal -se ha de entender que de la restante población animal sana-, medida que es de ejecución inmediata y que tiene carácter preventivo, que se aplica con el fin de erradicar enfermedades o plagas o impedir su diseminación, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar y, que en casos en que se demuestre que no es consecuencia de actos culposos ni dolosos, se debe reconocer el pago de una compensación. A juicio de la Sala, la expresión “que puedan afectar la sanidad animal” consignada en el artículo 5º relativo a la cuarentena -que en el sub juicios se dio antes del sacrificio-, es armónica con el supuesto fáctico del artículo 11 idem, ya que establecen la obligación que le corresponde adoptar al Gobierno Nacional por conducto del ICA, de adoptar las medidas sanitarias enunciadas en el artículo 12 ibidem, cuando un problema sanitario amenace severamente la salud animal o la sanidad vegetal y las demás que se consideren necesario aplicar. Por tanto, lo que se observa es que ante un problema sanitario, al ICA le correspondía adoptar la medida de sacrificio ordenada en el acto acusado, pues bastaba con la amenaza ya que no se requiere de la manifestación de la enfermedad como tal, por ello ante el contacto con el virus que aún no se había exteriorizado, era que le tocaba actuar a la entidad demandada de la manera como lo hizo en el acto acusado. A su vez, la expresión “impedir su diseminación” contenida en el artículo 13 del Decreto 1840, puede entenderse también como impedir su propagación o contagio, razón por la que encuentra sustento legal la adopción de la medida sanitaria de declarar el sacrificio de los ovinos importados por Agroinversora Usol Ltda., con fundamento en la amenaza de contagio dadas las conclusiones a las que llegó el Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario del ICA, que encontró resultado positivo por la prueba de inmunodifusión que evidenció contacto con el virus Maedi Visna, por lo que se trataba de un reactor serológicamente positivo pues los animales tenían la capacidad de transmitir la enfermedad. Pero como si no resultara suficiente lo anterior, también observa la Sala que la legislación invocada como marco normativo para la expedición del acto acusado, no exige de la certeza científica absoluta de la enfermedad con fundamento en la cual se ordenó el sacrificio de los ovinos importados como lo depreca el apelante, pues de exigirse este presupuesto se estaría en contra de los supuestos fácticos analizados en precedencia, como el de impedir la diseminación por sospecha de amenaza de contagio, tal y como se dejó expuesto en precedencia. [...] Así mismo, no se puede perder de vista el contexto en el que se encontraban los animales cuyo sacrificio se ordenó mediante el acto acusado, como quiera que a través de la Resolución N° 003 del 17 de enero de 2007 “Por medio de la cual se declara en cuarentena un predio por importación de Borregos en Risaralda”, expedida por el Coordinador de la Seccional ICA Risaralda, los animales sacrificados se encontraban en cuarentena agropecuaria. [...] De suma importancia considera la sala el supuesto contemplado en el literal b) del artículo 6º del Decreto 1840 de 1994, por cuanto le atribuye al ICA la facultad de cuarentenar como inicialmente lo hizo con los animales importados por Agroinversora Usol Ltda., o de aplicar cualquier otra medida zoonosanitaria o fitosanitaria, lo cual a juicio de la Sala, abre la posibilidad de poder ordenar el sacrificio de animales ante la presencia de una enfermedad o sospecha de plagas,

enfermedades o cualquier otro organismo dañino de importancia. A juicio de la Sala, es importante la expresión sospecha, por cuanto afianza la tesis de que no se exige que la enfermedad se exteriorice como tal sino que, con la amenaza de ser contagiosa por el virus, al ICA le correspondía la obligación de adoptar la medida sanitaria cuestionada en el acto acusado.

### **MEDIDA SANITARIA DE EMERGENCIA Y SEGURIDAD - Sacrificio de animales / PRUEBA PERICIAL – Valoración**

A juicio de la Sala, si bien es cierto el profesional afirmó que en su opinión de acuerdo con los resultados de los laboratorios no existía certeza científica absoluta de la enfermedad que dio origen al sacrificio de los animales importados por la accionante, igualmente lo es que tal y como se dejó sentado en precedencia, la legislación no menciona el cumplimiento de esta exigencia pues basta con que se adopte la medida sanitaria con fundamento en pruebas científicas suficientes, de aceptarse esta postura el ICA no podría adoptar medidas sanitarias con el fin de impedir el contagio o diseminación de la enfermedad por sospecha, so pretexto de que no se ha exteriorizado. [...] observa la Sala que no es cierta la afirmación del apelante en el sentido de que el a quo no le hubiera dado el respectivo valor probatorio al dictamen pericial, como quiera que sí lo hizo, distinto es que no hubiera compartido la conclusión a la que llegó, decisión que adoptó con base en el análisis efectuado a las otras pruebas técnicas y que en conjunto con el resto del material probatorio, lo llevaron al convencimiento en el sentido de que los animales podrían transmitir la enfermedad contagiosa razón por la que a toda costa debía prevenir su diseminación, de allí que ordenara el sacrificio cuestionado.

**SÍNTESIS DEL CASO:** La sociedad Agroinversora Usol Ltda, actuando por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuso demanda con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución número 000933 del 18 de abril de 2007 *“por la cual se ordena el sacrificio de la totalidad de los ovinos de una cuarentena a fin de prevenir la introducción y propagación de enfermedades que pueden afectar a las especies animales”*, expedida por el Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario ICA. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó la totalidad de las pretensiones de la demanda, decisión confirmada por la Sala al resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandante.

### **INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA – Atribuciones. Funciones. Competencias / INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – Adopción de medidas con el fin de ejercer el adecuado control de la sanidad animal / INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – Reconocimiento del pago de una compensación por los perjuicios que se puedan derivar de las medidas sanitarias**

No se requiere de un mayor análisis para advertir que efectivamente los numerales 10 y 12 del artículo 3º del Decreto 2141 de 1992, no establecen el mecanismo de indemnización o compensación a los administrados por las decisiones adoptadas por el ICA que les pudieron perjudicar, sino que estas preceptivas lo que señalan son las funciones del ICA relacionadas con el control técnico de las importaciones en el sector de la actividad agropecuaria con el fin de ejercer una actividad de prevención, dada la introducción al país de posibles enfermedades y plagas que pueden llegar a afectar dicho sector. Así mismo, la norma se refiere a la función que se le reconoce al ICA, de adoptar las medidas respectivas con el fin de ejercer el adecuado control de la sanidad animal con el fin de prevenir riesgos biológicos. \_Esta instancia lo que observa, es que la facultad

que se le reconoce al Instituto Colombiano Agropecuario para establecer mecanismos de compensación a los administrados, por los perjuicios que se le puedan causar con ocasión de las medidas sanitarias adoptadas con el fin de prevenir posibles enfermedades que puedan afectar el sector agropecuario, no se encuentra reconocida en el Decreto 2141 de 1992 sino en el artículo 13 del Decreto 1840 del 3 de agosto de 1994, reglamentario del artículo 65 de la Ley 101 de 1993, [...] El apelante perdió de vista que el Decreto 1840 de 1994, fue enunciado en el epígrafe como fundamento normativo de la Resolución 000933 de 2007 objeto de nulidad, motivo por el que pierde solidez la afirmación del censor según la cual, no existe ninguna otra norma que dote al Instituto Colombiano Agropecuario ICA, de la facultad de expedir el acto acusado que ordenó el sacrificio de los animales importados por la actora. Lo anterior, por cuanto lo que se evidencia es que el recurrente está confundiendo la adopción de la medida sanitaria como tal, con el reconocimiento del pago de una compensación por los perjuicios que se puedan derivar de ella, como quiera que tales competencias encuentran fundamento normativo en instrumentos legales distintos, siendo el Decreto 2141 de 1992 artículo 3º numeral 12, el que le otorga la facultad de adoptar medidas sanitarias y, el Decreto 1840 de 1994, el que establece el reconocimiento de la compensación por dichas medidas, cuyo procedimiento está regulado a nivel interno de la entidad por medio de distintas resoluciones.

**NOTA DE RELATORIA:** Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Primera, de 22 de enero de 2015, Radicación 25000-23-24-000-2008-00382-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso

**FUENTE FORMAL:** LEY 101 DE 1993 - ARTÍCULO 65 / DECRETO 1840 DE 1994 – ARTÍCULO 5 / DECRETO 1840 DE 1994 – ARTÍCULO 6 / DECRETO 1840 DE 1994 – ARTÍCULO 11 / DECRETO 1840 DE 1994 – ARTÍCULO 12 / DECRETO 1840 DE 1994 – ARTÍCULO 13 / ACUERDO SOBRE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO – ARTÍCULO 2 / GUÍA PARA LA UTILIZACIÓN DEL CÓDIGO SANITARIO PARA LOS ANIMALES TERRESTRES – CAPÍTULO 1.1.1. / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 187 / DECRETO 2141 DE 1992 – ARTÍCULO 3 / ACUERDO 008 DE 2001 – ARTÍCULO 12

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00298-01**

**Actor: AGROINVERSORA USOL LTDA.**

**Demandado: AUTORIDADES NACIONALES - INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA.**

**Referencia: SACRIFICIO DE OVINOS**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante, contra la Sentencia del 13 de octubre de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B, que declaró no probada la excepción propuesta y denegó la totalidad de las pretensiones de la demanda instaurada contra la Resolución 000933 del 18 de abril de 2007 proferida por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA

La sociedad Agroinversora Usol Ltda.<sup>1</sup>, actuando por conducto de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tipificada en el artículo 85 CCA, interpuso demanda con el fin de que se declare la siguiente:

#### 1.1. Pretensión:

-Declarar la nulidad de la Resolución número 000933 del 18 de abril de 2007 *“por la cual se ordena el sacrificio de la totalidad de los ovinos de una cuarentena a fin de prevenir la introducción y propagación de enfermedades que pueden afectar a las especies animales”*, expedida por el Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

-A título de restablecimiento del derecho solicita se condene al Instituto demandado a pagar los perjuicios materiales causados expresados en daño emergente y lucro cesante, según se acrediten en el proceso. Que en caso de que la suma anterior sea reconocida en dólares americanos, se tenga en cuenta la pérdida del valor adquisitivo del peso colombiano frente a dicha divisa. Que se

---

<sup>1</sup> El objeto social de la actora es la administración y explotación de todo lo relacionado con la actividad agropecuaria. Sociedad dedicada a la importación y exportación de animales vivos y genética animal. Es socia de la Asociación Nacional de Caprinocultores y Ovinocultores de Colombia y tiene una filial en México D.F llamada Agropecuaria Internacional USOL S.A. de C.V. Así lo refiere el acápite de ANTECEDENTES de la demanda.

condene al ICA a pagar el valor de los intereses por concepto de daño emergente y, que las condenas se hagan debidamente actualizadas según la variación del índice de precios al consumidor IPC.

## **1.2. Hechos:**

Afirmó el apoderado judicial de la actora, que el 7 de octubre de 2005, el representante legal de la empresa radicó ante el Departamento de Riesgo y Prevención del Instituto Colombiano Agropecuario ICA regional Bogotá, la documentación necesaria para obtener la habilitación de las instalaciones de su granja en México para la exportación de equinos, ovinos y caprinos hacia Colombia, diligenciando el respectivo formulario. Que en cuanto a equinos se le habilitó el predio sin visita de funcionario alguno del ICA, pero respecto de los ovinos y caprinos este proceso se dilató injustificadamente durante 14 meses.

Indicó que en vista de la demora en el trámite y que el ICA no resolvía la solicitud ni practicaba la visita al predio en México, a pesar de que a otras empresas sí se les había autorizado, el gerente de la empresa actora se reunió con funcionarios del Instituto en procura de la solución a su trámite, siendo informado que la tardanza obedecía a que no habían obtenido respuesta de los organismos sanitarios de México sobre los requerimientos del ICA, especialmente lo relacionado con el estudio técnico acerca de la encefalitis espongiiforme bovina, por lo que no se podía acordar la fecha de la visita ni se podía continuar con las demás gestiones para la habilitación.

Señaló que dado que México era país libre de la llamada encefalopatía enpongiiforme bovina y, que aquellas importaciones ingresaron sin que hubiera respuesta de las autoridades sanitarias sobre el estudio técnico solicitado, el representante de AGROINVERSORA USOL consideró que el trámite de la habilitación estaba siendo sometido a múltiples entramientos que le impedían cumplir con los compromisos comerciales que tenía.

Adujo que la actora radicó ante el ICA, la respuesta de las autoridades mexicanas sobre la enfermedad de la encefalopatía, creyendo que así quedaban despejados los obstáculos para la culminación del proceso de habilitación de sus instalaciones en México. Este documento fue puesto en consideración de la Comisión de Análisis y Prevención de Riesgos del ICA y la visita requerida, por fin se programó para el mes de noviembre de 2006, no llevándose a cabo a pesar de que el predio ya estaba en cuarentena con los animales que iban a ser enviados a Colombia.

Advirtió que días antes de la fecha que se tenía prevista para la visita de la comisión del ICA en México, la empresa actora comunicó al Instituto la decisión de iniciar la cuarentena para importar los animales bajo su responsabilidad y luego, el día 29 de diciembre de 2006, recibió un oficio en el que fue confirmada la inscripción de la finca para cuarentena con fines de exportación a Colombia, cuyo permiso se obtuvo el 17 de enero de 2007.

El apoderado de la empresa actora afirmó que los animales ingresaron al país, acompañados de un veterinario mexicano y en cumplimiento de los acuerdos internacionales, por el aeropuerto de Pereira y fueron trasladados a la finca de cuarentena denominada "Atenas", ubicada en el municipio de Belalcázar en el Departamento de Caldas.

Manifestó que después de practicarse tres pruebas sobre artritis encefalítica ovina maedi visna y lengua azul, enfermedades que no se encuentran contempladas en los acuerdos binacionales ni en los protocolos sanitarios, el ICA sugirió el sacrificio total de la importación al detectar algunos animales seropositivos de tales enfermedades.

Adujo que el ICA sin tener en cuenta los conceptos técnicos ni el hecho de no haberse presentado la sintomatología de dichas enfermedades, ordenó la realización de la totalidad de las muestras, lo que representó para la sociedad actora un gasto adicional de \$16.000.000 y un cambio en las condiciones de los animales.

El apoderado de la empresa actora señaló, que luego de la visita practicada por una comisión de expertos, las autoridades mexicanas advirtieron varias inconsistencias en el proceso de cuarentena, como la ausencia de soporte técnico y científico que confirmara la presencia de las enfermedades y el trato parcializado y selectivo del que fue objeto la sociedad importadora.

Indicó que luego de evaluados los resultados de las pruebas llevadas a cabo por el laboratorio de referencia, el Instituto demandado recomendó el sacrificio total de los animales importados y de sus crías, en total de 284 animales, debido a la presencia de la enfermedad maedi visna, siendo ejecutada esta orden en cumplimiento de la resolución acusada.

En el escrito de corrección de la demanda<sup>2</sup>, el apoderado de la empresa demandante relató actuaciones posteriores llevadas a cabo en el proceso administrativo, como el de la radicación de la queja disciplinaria contra el Coordinador de Prevención y Riesgos Zoonosológicos del ICA, al considerar que su representada fue objeto de tratos discriminatorios. Señaló también que mediante Resolución 002665 del 8 de octubre de 2007, el Gerente General del instituto demandado, ordenó el pago de una compensación por el sacrificio de los animales de la accionante, en cuantía de \$112.790.757,00, acto que fue objeto de recurso de reposición ante la misma dependencia.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación.**

El apoderado de la sociedad demandante señaló como vulneradas por el acto administrativo demandado, las siguientes disposiciones normativas: los artículos 1, 4, 13, 29, 58, 83, 90 y 229 de la Constitución Política; los numerales 10 y 12 del artículo 3 del Decreto 2141 de 1992; el artículo 86 del Decreto 01 de 1984.

**El primer cargo de la demanda consistió en la falta de competencia del Instituto Colombiano Agropecuario ICA para expedir la Resolución 000933 del 18 de abril de 2007.** Lo anterior, al considerar la demandante que el artículo

---

<sup>2</sup> Visible en cuaderno independiente en el expediente

3° del Decreto 2141 de 1992 que establece las funciones del Instituto, en ninguno de sus numerales le otorgó la competencia para establecer mecanismos de indemnización o compensación a los administrados, por los perjuicios causados en la prevención de la introducción de enfermedades y plagas que pudieran afectar la agricultura y la ganadería del país, que es el objeto y la esencia de la resolución demandada.

Indicó que el numeral 10 del artículo 3° del Decreto 2141, cuando señala que una de las funciones del Instituto es la de ejercer el control técnico sobre las importaciones de insumos y de animales a fin de prevenir la introducción de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país, se refiere a asuntos totalmente ajenos a los daños que por tales actividades se puedan causar a terceros, que fue en últimas lo que hizo el acto demandado.

Igual acontece con el numeral 12 **idem**, ya que se refiere a la posibilidad que tiene el ICA de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el control de la sanidad animal y vegetal y la prevención de riesgos biológicos y químicos, pero no dice nada sobre los daños causados a terceros por estas actividades, razón por la que el Instituto no podía modificar mediante la resolución atacada, las disposiciones del CCA relativas al procedimiento con que cuentan los ciudadanos para lograr indemnizaciones por parte del Estado.

En síntesis, para la demandante, la resolución enjuiciada excedió el marco de la competencia fijada en el Decreto 2141 de 1992, toda vez que modificó el procedimiento legal contencioso que garantiza la participación de las partes y las pruebas exigidas para establecer la responsabilidad estatal y la cuantía de la indemnización que debe ser cancelada por parte de la entidad responsable, de allí que el mecanismo establecido en la Resolución 000933 del 18 de abril de 2007, constituye una desviación de las atribuciones del funcionario que la expidió.

**El segundo cargo consistió en la violación de las normas en que debería fundarse el acto acusado**, en la medida en que desconoció el contenido de los artículos 13, 90 y 229 de la Carta Política y el artículo 3° del Decreto 2141 de 1992, por cuanto el derecho a la igualdad resultó desconocido, como quiera que la



resolución acusada creó un mecanismo dilatorio e ineficiente para que un sector de la población, logre una indemnización por parte del Estado.

En esta medida, la empresa actora ha sufrido perjuicios a causa del sacrificio total de los ovinos, constituyéndose en un sector afectado de la población que ya está en situación de desventaja y marginación, contrariando el espíritu de la norma que procura recibir un tratamiento preferencial y un mínimo de igualdad ante la ley, al impedirle a la actora que pueda acceder efectivamente instaurando el respectivo proceso judicial en contra del Estado, con el fin de lograr una indemnización, supuesto que también viola el artículo 229 de la Constitución, al impedirle el acceso a la administración de justicia y por ende a que puedan obtener por parte del Estado la indemnización por los daños causados según el artículo 90 **idem**, ya que el mecanismo instaurado en la resolución acusada, trunca con trabas administrativas el reconocimiento de este derecho.

Adujo que el artículo 86 del Decreto 01 de 1984 resultó violentado por el acto acusado, dado que esta norma ya determinaba el trámite relativo a las indemnizaciones que debe pagar el Estado a los particulares por los daños cometidos a causa de sus hechos u omisiones, siendo este mecanismo el contemplado a través de la acción de reparación directa, que permite a las autoridades evaluar el daño sufrido por los particulares y establecer la cuantía de la reparación.

En suma, para la empresa actora resulta ilegal el acto en la medida en que el ICA estableció un procedimiento distinto al estipulado en el CCA, para obtener la indemnización de perjuicios causados por una entidad estatal, con el agravante de que dicho procedimiento impuso cargas a los ganaderos que no debían asumir.

La violación del artículo 3º del Decreto 2141 de 1992 se evidencia por el hecho de que el ICA, carecía de facultad para establecer mecanismos de indemnización a ganaderos por los daños sufridos en virtud de la prevención de plagas y enfermedades que puedan afectar el país.

**El tercer cargo de nulidad lo denominó el apoderado de la actora, nulidad por ineficiencia e inaplicabilidad del acto acusado,** al considerar que no obstante las consideraciones presentadas por el ICA en la Resolución 000933 de 2007, están encaminadas a sustentar la necesidad de la compensación dada su efectividad, prontitud y eficacia, estos elementos no se han desarrollado en la práctica pues lo que se evidencia es la ineficacia del mecanismo adoptada en dicha resolución y, por ende, la injustificada modificación respecto de la acción de reparación directa, por los daños causados debido al sacrificio de la totalidad de los ovinos en aras de prevenir la introducción de enfermedades y plagas.

**El cuarto cargo de la demanda de nulidad es el de la falta de certeza científica absoluta en que incurrió el acto demandado,** al considerar que no es cierto que dentro del procedimiento que adelantó el ICA con el fin de verificar las condiciones sanitarias de los animales importados de México, se encontrara la presencia de la enfermedad llamada Maedi/Visna. Que por esta razón, el acto acusado violó los artículos 1º, 4º, 13, 29, 58 y 83 constitucionales. Lo anterior, por cuanto la determinación adoptada de sacrificar la totalidad de los ovinos y sus crías, desconoció el concepto de Estado de Derecho como quiera que el funcionario que lo expidió, ejerció un poder ilimitado y se le “premió” su incapacidad científica, al no tener que adelantar ningún estudio científico encaminado a obtener la certeza en dicho campo que era la requerida.

Por su parte, el derecho a la igualdad se desconoció, porque los ciudadanos que tienen procesos ante las autoridades ambientales, se encuentran en desigualdad de oportunidades y obligaciones procesales, puesto que el principio de precaución ya no existe y no puede existir en ninguna otra clase de procesos. El debido proceso resultó transgredido, porque al administrado se le impuso la sanción sin tener la oportunidad de controvertir dicha decisión, atentando además contra los artículos 3º y 35 del CCA que ordenan darle la oportunidad al interesado de expresar sus opiniones. A su turno, el artículo 58 **idem** se vulneró, porque la autoridad ambiental desconoció los derechos adquiridos de que gozaba la accionante con arreglo a la ley y, el derecho al trabajo se desconoció porque la decisión cuestionada implicó el cierre de la actividad de la empresa y del personal que allí laboraba quedó sin trabajo.

Indicó que el principio de la buena fe resultó desconocido, en la medida en que el ICA debido a su incompetencia profesional y científica al no estar en capacidad de probar un hecho o una situación, lo que hizo fue aplicar el principio pero de manera contraria, es decir, partiendo de la mala fe, al presumir que la persona que tiene un proceso ante la autoridad ambiental, va a actuar mal. Dijo también que *“el principio de precaución permite que los empleados del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, sean juez y parte en los procesos sancionatorios. El principio acusado es una negación de derecho, que se presta para la corrupción, aunado al hecho de que la sanción la impone un funcionario de la administración y no un juez de la República. En el único artículo de la Constitución que se menciona el término prevenir, con referencia al medio ambiente, es en el artículo 80, pero lo hace en sentido de políticas macro, para señalar metas y orientaciones, pero no para darle poderes a funcionarios ambientales”*

En el escrito de corrección de la demanda, el apoderado de la accionante se refirió a la causal de falsa motivación, citando apartes doctrinales como el del Dr. Benavides médico veterinario quien se refirió al tema de la enfermedad Maedi Visna diciendo que los animales no estaban enfermos sino que los resultados fueron seroactivos para dicha enfermedad.

## **2. CONTESTACION DE LA DEMANDA**

El Instituto Colombiano Agropecuario ICA, por conducto de apoderado judicial, presentó memorial mediante el cual se opuso a las pretensiones de la demanda al considerar que los cargos esgrimidos no tienen ningún asidero jurídico.

Descartó el cargo relativo a la falsa motivación por ausencia de certeza científica absoluta, porque en el sentir del actor no es cierto que con el procedimiento adelantado por el ICA con el fin de verificar las condiciones sanitarias de los animales importados de México, encontraron la presencia de la enfermedad Maedi/Visna. Lo anterior al aclarar, que el ICA nunca manifestó que los animales estaban clínicamente enfermos, es decir con sintomatología, pues los hallazgos encontrados fueron reactores serológicamente positivos a Maedi/Visna y bajo estas circunstancias, todo animal es un portador de la enfermedad, la puede

manifestar y volverse transmisor dado que se trata de una enfermedad crónica que luego de 2 años puede haber manifestación clínica.

Llamó la atención en el sentido de que el ingreso de esta enfermedad a un país o rebaño, tiene lugar únicamente por la introducción de animales infectados. Destacó que si bien es cierto el ICA no afirmó que los animales se encontraban clínicamente enfermos, las pruebas efectuadas en el Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario CEISA, acreditaron resultados serológicos positivos a la enfermedad Maedi Visna, lo que indica que los ovinos se encontraban infectados, que eran portadores del virus y no, como lo afirmó erróneamente la demandante, que los animales habían estado apenas en contacto con el virus y habían comenzado a producir anticuerpos específicos dada la manifestación de la infección.

Señaló el apoderado del instituto demandado, que no obstante las pruebas efectuadas por el Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario CEISA, indicaban la presencia de la infección, el ICA procedió a remitir las muestras a un laboratorio de reconocimiento internacional como lo es el Laboratorio Nacional Veterinario del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos NVSL y, al Laboratorio de Referencia Centro Panamericano de Fiebre Aftosa PANAFTOSA con el fin de verificar el resultado obtenido por el CEISA, laboratorios que confirmaron las serologías positivas detectadas y reportaron resultados negativos para los sueros de los ovinos nativos. Igualmente dijo que el ICA comunicó esta situación, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria de México SAGARPA-SENASICA.

Adujo el apoderado de la entidad demandada, que una vez ingresaron los animales a la cuarentena, le realizaron las pruebas de laboratorio que comprobaron la serología positiva de los ovinos a la enfermedad Maedi Visna, las que a su vez fueron reconfirmadas por laboratorios extranjeros, por lo que tenía el deber el Instituto Colombiano Agropecuario de proceder a ejecutar una medida sanitaria de emergencia que impidiera la propagación de la enfermedad en el territorio colombiano. Por tanto, siempre se tuvo certeza científica absoluta en cuanto a la presencia de la infección Maedi Visna y no de la enfermedad

denominada Lengua Azul como lo señaló algún artículo de un veterinario publicado en el internet, citado por el apoderado de la accionante.

Respecto del cargo relativo al desconocimiento de las normas superiores y legales en que debía sustentarse el acto acusado, afirmó que no incurrió en la violación de los artículos 1, 13, 58, 83 y 90 de la Carta Política y menos aún, que no es cierta la afirmación de la actora según la cual *“a los funcionarios del ICA se les premió su incapacidad científica, validando la aplicación del denominado principio de precaución”*, por cuanto la resolución demandada no mencionó este principio sino la función que le asiste al ICA de prevenir, controlar y erradicar las enfermedades infectocontagiosas y transmisibles de los animales.

Para el apoderado del ICA, son dos funciones distintas que el apoderado de la actora confundió: i) la de prevención que obliga al Instituto y ii) el ejercicio de un derecho que prescribe un instrumento internacional suscrito por Colombia como lo es el AMSF de la Organización Mundial del Comercio OMC, visto como un principio que orienta la actuación del Instituto. Destacando que en ningún instrumento internacional suscrito por Colombia, el ICA renunció a la función de prevención o al derecho de dar aplicación a medidas sanitarias o fitosanitarias tendientes a la protección de la vida de los animales y vegetales.

Descartó por tanto la supuesta violación al derecho a la igualdad, con ocasión de la aplicación de la medida sanitaria de emergencia consistente en el sacrificio, tampoco observó la violación del artículo 58 superior, por cuanto lo que hizo el Instituto fue ejercer sus funciones acorde con las obligaciones señaladas en los tratados internacionales, menos aún consideró que se debería dar aplicación al artículo 90 **idem**, dada la supuesta responsabilidad que le podría asistir al Estado, por lo que la actora confundió el ataque de ilegalidad del acto acusado con los efectos que se derivarían de su nulidad.

En cuanto a la supuesta falta de competencia del Instituto Colombiano Agropecuario para expedir el acto acusado, anotó que el marco normativo con fundamento en el cual el ICA lo profirió, está consignado en los artículos 65 y 79 de la Constitución Política, en las normas de los decretos 1562 de 1962, 3116 de

1963, 2420 y 3120 ambos de 1968, 133 de 1976 y 501 de 1989; de vital importancia el decreto 2141 de 1992, la Ley 101 de 1993 y el decreto 1840 de 1994. Destacó que la resolución enjuiciada no desconoció los acuerdos internacionales suscritos por Colombia, entre ellas la Ley 170 de 1994 que aprobó el Acuerdo de Marrakech por el cual se estableció la Organización Mundial del Comercio, que contiene el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF). Igualmente recalcó la importancia de la Decisión 515 de la Comunidad Andina en materia agropecuaria.

Finalmente en cuanto a la supuesta violación de los principios de la buena fe y confianza legítima, afirmó el apoderado de la entidad demandada que el apoderado de la demandante incurrió en un error de técnica jurídica, pues estos argumentos no desvirtúan la legalidad del acto acusado, sino que señalan presuntas responsabilidades de algunos funcionarios del ICA en los trámites que antecedieron su expedición, los cuales no tienen incidencia en la legalidad de la resolución atacada y escapan al control de legalidad planteado.

Propuso el apoderado del Instituto demandado, la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de cargo específico contra la resolución acusada, como quiera que la ilegalidad del acto la funda en una indemnización que no fue decretada por el Instituto en la resolución enjuiciada.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

Mediante fallo de fecha 13 de octubre de 2011 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B, declaró no probada la excepción propuesta por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y denegó las pretensiones de la demanda.<sup>3</sup>

Respecto de la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de cargo específico que sustentara la nulidad de la resolución acusada, el a quo la declaró no probada, al considerar que a pesar de los múltiples argumentos de toda índole incluso reiterativos en sus razones esenciales, la demanda está sustentada

---

<sup>3</sup> El fallo aparece a folios 395-419 del cuaderno principal de primera instancia

en dos aspectos centrales con los cuales cuestiona la validez del acto acusado, por tanto no es cierto que la acción adolezca de cargo en concreto.

El tribunal de primera instancia, agrupó los distintos argumentos y cargos de la demanda en dos: i) nulidad por falta de certeza científica absoluta de la Resolución 0933 del 18 de abril de 2007 y, ii) falta de competencia del Instituto Colombiano Agropecuario para la expedición del acto acusado y la consecuente violación del artículo 90 de la Constitución Política.

Desestimó el argumento de la demanda, relativo a la falta de certeza absoluta sobre la afección que motivó el sacrificio de los animales en cuarentena como lo ordenó la resolución acusada, al considerar que esta determinación no vulneró los artículos 1, 13 y 58 superiores, ni los tratados internacionales sobre la materia, ni el status sanitario de México, ni los principios de la buena fe y confianza legítima a la luz de nuestro ordenamiento.

En primera instancia afirmó, que revisado el expediente, no obra prueba alguna que desvirtúe la certeza que los exámenes de laboratorio con base en los cuales el ICA adoptó la cuestionada decisión, que acreditaron la presencia de la enfermedad en los ejemplares traídos para cuarentena desde México.

Destacó el valor probatorio de las siguientes pruebas: i) las del Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario, que llevó a cabo sus análisis sobre tres muestras diferentes que arrojaron resultados positivos sobre maedi visna en los ovinos importados, tanto así que en la casilla correspondiente, el Laboratorio incluyó el resultado positivo de los análisis de inmunodifusión que en su criterio indicaban la presencia de contacto con el virus.

Valoró también el reporte de confirmación remitido por el Laboratorio Nacional del Servicio Veterinario del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, que respaldó la presencia de la citada afección en la población animal sometida a estudio clínico por iniciativa del ICA.

Frente a los anteriores resultados el a quo estimó, que en vista de que no obra elemento probatorio que sustente lo contrario, la prueba técnica con la que se cuenta que sustentó la expedición de la resolución acusada, ofrece certeza sobre la existencia de la enfermedad en los animales importados.

Señaló que en cambio, la referencia doctrinal efectuada por la sociedad actora con la que pretende desvirtuar la prueba técnica analizada, no tiene la capacidad probatoria para refutar los procedimientos técnicos implementados para la obtención de los resultados positivos en los sueros de los animales. De allí que se trata de la simple opinión de un experto respetable desde luego, pero que no reúne los requisitos previstos en el C.P.C. para ser valorado como testimonio.

El tribunal de primera instancia, manifestó no estar de acuerdo con la afirmación de la demandante respecto del segundo dictamen pericial, que dice: *"...el muestreo epidemiológico realizado NO CUMPLIO la normativa internacional establecida por cuanto no hay pruebas que indiquen que se hubieran hecho muestreos a las enfermedades de Artritis Encefalitis Caprina (CAEV) y Maedi Visna"*, al considerar que el reporte de las pruebas practicadas por el Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario, muestra todo lo contrario y es incuestionable al señalar uno por uno de los resultados a partir de la identificación de cada animal y la respectiva muestra que le correspondía para el análisis epidemiológico.

Es así como en la primera muestra practicada el 22 de febrero de 2007, la prueba técnica arrojó resultados positivos en 14 ejemplares con maedi visna; en la segunda del 14 de marzo del mismo año detectó 15 ejemplares y en la tercera llevada a cabo el 2 de abril, 19 ovinos resultaron positivos del total de 269 analizados a la población importada.

Respecto del dictamen rendido por la perito designada por la primera instancia, dijo que basó su trabajo en el análisis de diferentes procedimientos sanitarios, sin ocuparse de los resultados de laboratorio arrojados después de los tres exámenes practicados a los animales importados. Es así como, el estudio que soporta la conclusión del perito, aludió a la situación de 4 animales de los cuales hubo disparidad en el diagnóstico, muestra que no se puede considerar representativa



ni significativa en términos probatorios, frente a una población total compuesta por 284 animales cuya mayoría (269) fue sometida al análisis clínico.

Acerca de la advertencia del perito sobre la ausencia de las pruebas que debieron practicarse antes del embarque, señaló el a quo que es un hecho que no incide en la legalidad del procedimiento sanitario ordenado por el ICA, pues si México estaba declarado como país libre de la enfermedad, era lógico que la población exportada no fuera sometida al diagnóstico clínico por parte de las autoridades veterinarias. Tampoco el ICA desconoció ningún procedimiento sanitario internacional al efectuar la importación de los ejemplares que fueron sometidos a cuarentena, por cuanto a la entidad le correspondía adoptar las medidas tendientes a salvaguardar la sanidad animal y evitar la propagación de enfermedades.

Estimó el a quo que, contrario a lo estimado por la actora, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en el marco de la Organización Mundial del Comercio, no descartó la posibilidad de implementar controles diferentes de aquellos ya cumplidos por las especies objeto de importación en el país de origen, tal y como lo prevé el artículo 2º ídem que precisamente fue citado en el acto acusado. Del mismo modo no se vulneró el Código Sanitario para los Animales Terrestres, por el hecho de la adopción de las medidas demandadas, como quiera que en su artículos 1.4.4.1. contempla la posibilidad de ordenar la cuarentena para observación clínica y exámenes diagnóstico y, que de confirmarse el diagnóstico de la enfermedad epizoótica, el país importador podrá adoptar medidas como la del sacrificio y destrucción de la población animal.

A juicio del tribunal de primera instancia, el análisis clínico dispuesto por el ICA para establecer el diagnóstico de los animales, tampoco desconoció el status sanitario de México, respecto de la presencia de la afección maedi visna, por cuanto si bien es cierto las autoridades de dicho país declararon que era país libre de dicha enfermedad, esta afirmación no descarta que el país importador –en este caso Colombia- pudiera ordenar la observación epidemiológica y sanitaria de los ejemplares para la determinación de su estado de salud.

De allí que la medida preventiva adoptada por el ICA, no tenía como objetivo desvirtuar la condición sanitaria declarada por México pues no tenía la competencia para hacerlo, sino tener la certeza necesaria para autorizar la permanencia de la población animal importada en el territorio nacional en condiciones que no afectaran a los ovinos criollos. Por tanto, el procedimiento dispuesto por el Instituto era necesario como una de sus funciones preventivas, teniendo de presente que la sociedad actora decidió la iniciación de la primera cuarentena en México con fines de exportación, bajo su propia responsabilidad, según consta en la comunicación del 9 de noviembre de 2006.

Respecto del desconocimiento de los principios de buena fe y confianza legítima y de la doctrina de los actos propios, el tribunal de primera instancia no los consideró vulnerados, ya que si bien podría admitirse que la actora cumplió con los requisitos para la importación de la población animal que estuvo en cuarentena en una finca en el departamento de Caldas, igualmente lo es que la observancia de los trámites propios de la operación de comercio exterior, no exime al importador del cumplimiento de las exigencias previstas para garantizar la salud animal y evitar la introducción y propagación de enfermedades.

Por lo anterior adujo que la buena fe puesta en cumplimiento del proceso de importación y la convicción que la sociedad actora tenía sobre la culminación del trámite internacional, no excluyen los controles sanitarios de orden interno sobre los animales sometidos a cuarentena con el fin de observar su comportamiento sanitario y la posible evolución epidemiológica.

El segundo cargo de la demanda relativo a la supuesta falta de competencia del ICA para expedir la resolución acusada y la consecuente violación del artículo 90 de la Carta Política en el que debía fundarse la compensación por el sacrificio de los animales, no fue acogido por el fallador.

Lo anterior, por cuanto el ICA en el acto demandado ordenó el sacrificio de los ovinos importados por la sociedad actora teniendo de presente el Decreto 1840 de 1994 que dice, *“en los casos no culposos y dolosos cuando se sacrifiquen los animales el ICA establecerá un sistema de compensación”*. Posteriormente señaló

que el avalúo de los ejemplares, el sacrificio y la compensación se efectuarían conforme a los procedimientos establecidos por el Instituto, en uso de los recursos necesarios con cargo al proyecto del Fondo Nacional de Emergencias Sanitarias.

Adujo la primera instancia, que el artículo 65 de la Ley 101 de 1993 o Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, ratificó las funciones asignadas al Instituto Colombiano Agropecuario ICA consignadas en el Decreto N° 2141 de 1992, al asignar al ICA el ejercicio de las acciones de sanidad y el control de las importaciones de dicha área productiva, legislación que fue reglamentada mediante el Decreto 1840 de 1994, que en el artículo 13 estableció la compensación económica.

Con fundamento en el anterior marco normativo, el fallador de primera instancia no encontró acreditada la falta de competencia del ICA para ordenar el pago de la compensación, después del procedimiento sanitario que culminó con el sacrificio de la población animal importada por la actora, como quiera que encaja en las atribuciones legales de ejecución de la política ambiental del Estado en el campo de la sanidad ambiental.

Descartó el argumento de la demanda según el cual, la compensación reconocida por el Instituto, desconoció el artículo 90 de la Carta Política porque le restringe a la sociedad actora la posibilidad que tendría la interesada de acudir a la justicia para reclamar los perjuicios que pudiera haber sufrido con la decisión, como quiera que si la empresa estimaba que la medida preventiva y transitoria de cuarentena impuesta a los animales importados y a sus crías le causó daños de aquellos previstos para que opere la responsabilidad del artículo 90 de la Constitución Política, tenía a su alcance la posibilidad de acudir ante la jurisdicción en ejercicio de la respectiva acción. También tenía la alternativa de demostrar que el procedimiento implementado por el ICA fue injustificado como lo afirmó en la demanda, por lo que podía reclamar los eventuales perjuicios ocasionados. De allí que el reconocimiento del valor de la compensación por los perjuicios causados por el sacrificio, no era obstáculo para que la actora acudiera ante la jurisdicción para reclamar lo que le correspondía.

Señaló el a quo que si era tan evidente el daño y los perjuicios soportados que según la actora le impedía al ICA disponer la compensación, lo procedente era que la demandante hubiera acudido al procedimiento de la reparación directa, para el reconocimiento de los factores supuestamente excluidos durante el avalúo y la liquidación que sustentaron el beneficio económico ordenado por el ICA.

Finalmente el tribunal de primera instancia consideró lo siguiente: *“La Sala estima que tampoco es procedente el análisis de la alegada ineficacia de la resolución demandada por supuesto incumplimiento de su objetivo, que en criterio de la parte actora era la pronta indemnización para los ganaderos afectados, ya que en este proceso no se discute la posible indemnización que pudiera corresponderle a la sociedad actora sino la legalidad de la orden de sacrificio de los animales impartida por el Instituto Colombiano Agropecuario”.*

### **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante por conducto de apoderado judicial, presentó recurso de apelación contra la sentencia del 13 de octubre de 2011, con el fin de que sea revocada por la segunda instancia.<sup>4</sup>

El primer argumento de disenso esgrimido por la sociedad actora consistió en que no entiende la razón por la que el a quo, no le dio al dictamen pericial el valor probatorio correspondiente, toda vez que el perito es quien hizo un análisis de las pruebas aportadas en el expediente llegando a la siguiente conclusión: *“con las pruebas obrantes al expediente y de acuerdo con mi leal saber y entender, al hacer la interpretación de los resultados de los exámenes no se puede llegar a una certeza sobre la presencia de la enfermedad por las siguientes razones...”*.

El apelante no encuentra ninguna justificación, para que la primera instancia no acogiera el punto de vista del zootecnista experto en conocimientos técnicos en el ramo, quien afirmó que no existía certeza absoluta para determinar la presencia

---

<sup>4</sup> El recurso de apelación aparece a folios 423-436 del cuaderno principal de primera instancia

de la enfermedad, al considerar el fallador que no compartía esta postura porque en su entender las demás pruebas sí demostraron lo contrario.

Insistió en que el acto administrativo acusado, está falsamente motivado dada la falta de certeza absoluta de la presencia de la enfermedad en los animales cuyo sacrificio fue ordenado, causal esta de nulidad que invalida el acto cuando no existe correspondencia entre la decisión que se adopta y la expresión de los motivos aducidos en el acto como fundamento de dicha determinación, según el artículo 84 CCA.

El apoderado de la sociedad demandante afirmó, que la resolución enjuiciada adujo como fundamento de la determinación adoptada, la presencia de una enfermedad exótica denominada “maedi visna”, afirmación que no es cierta por cuanto para el mes de abril del año 2007, el ICA comenzó a hablar del sacrificio de los animales importados de México y de sus crías, ya por el problema de cero positivos a lengua azul y por el de cero positivos a maedi-visna.

Indicó que a nivel doctrinal el experto médico veterinario Efraín Benavides comentó en una página web, respecto de la controversia de la enfermedad que se hizo pública por los medios de comunicación, su apreciación científica sobre el tema en los siguientes términos: i) que el caso se relacionaba más con serosctividad que con presencia de enfermedad; ii) que en Colombia no se conoce siquiera qué tipo de culicoides existen, cuales se alimentan sobre ovinos y caprinos; iii) que tocaba conocer qué tipo de prueba de laboratorio se utilizó y, iv) que tocaba bajarle la inmediatez a las respuestas y aumentar la capacidad de análisis sobre las implicaciones de los resultados de laboratorio.

Destacó que de las pruebas obrantes en la foliatura, los resultados del laboratorio de virología bovina arrojaron que de 269 animales, solo 19 salen con resultados positivos, es decir, menos del 10% del total, con fundamento en el cual se determinó la presencia de la enfermedad, por tanto se observa que simplemente apoyan los argumentos del ICA sin hacerse un estudio de fondo de dichas pruebas.

El impugnante adujo como otro argumento de inconformidad, que contrario a lo determinado por el a quo, el ICA al adoptar las medidas sanitarias cuestionadas, debió tener en cuenta que las mismas debían obedecer primordialmente a los parámetros internacionales señalados por el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio OMC, organización a la cual se adhirió nuestro país en 1994, ya que de la observancia de las directrices internacionales para una medida sanitaria, dependerá la subsistencia de la misma.

Señaló que los derechos y obligaciones básicos de los países miembros establecen, entre otros requisitos: i) que las medidas sanitarias adoptadas deben ser compatibles con las disposiciones del Acuerdo; ii) deben ser necesarias y deben contar con un soporte científico suficiente y, iii) las medidas no deben constituir un medio de discriminación arbitrario e injustificable que conduzca a una restricción al comercio internacional. Así mismo destacó que a nivel internacional existen procedimientos para conciliar las medidas establecidas de los países miembros y que difieran entre sí, pero que en el caso en estudio, el manejo que le dio el ICA tanto al proceso como a los resultados de laboratorio, fue de manera verbal y no fueron comunicados oficialmente por el Instituto a las autoridades sanitarias mexicanas para su conocimiento y deslinde de responsabilidades.

Adujo que el instituto demandado al expedir la medida sanitaria acusada, debió tener especial cuidado toda vez que en el evento en que esta no obedeciera a los señalamientos internacionales arriba citados, debía al menos demostrar o bien que no existe o que existe un soporte científico suficientemente válido para que la medida difiera de las directrices establecidas por la OMC.

Según el apelante, la medida sanitaria contrario a lo esgrimido por el a quo, no es compatible con las disposiciones de los tratados internacionales, constituyéndose en un medio discriminatorio, arbitrario e injustificado, que violó las normas del comercio internacional y el Código Sanitario para los Animales Terrestres, al observarse la ausencia de procedimientos en el trámite adelantado por el ICA, debido a la ausencia de validación y certificación de las pruebas de diagnóstico,

no obstante que el a quo señaló que no consideraba que hubiera falta de aplicación de los mismos.

Respecto de la falta de competencia del Instituto para expedir la resolución acusada, cargo que fue desestimado por el a quo, el censor afirmó que los numerales 10 y 12 del artículo 3° del Decreto 2141 de 1992 concedieron a la entidad demandada la facultad de establecer mecanismos de indemnización – compensación a los administrados por los perjuicios causados en la prevención de la introducción de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país, pues cuando la norma menciona este supuesto fáctico, se refiere a asuntos totalmente ajenos a los daños que por tales actividades se puedan causar a terceros. De tal suerte que el acto impugnado excedió la competencia fijada en el citado decreto, configurándose la causal de nulidad endilgada.

Reiteró los argumentos de la demanda en el sentido de que el acto acusado violó el artículo 13 de la Carta Política, en la medida en que creó un mecanismo dilatorio, ineficiente y desventajoso para que un sector de la población en el que se ubica la sociedad actora, logre la indemnización estatal. De igual modo, vulneró el artículo 229 **idem**, como quiera que le impidió a la demandante perjudicada en su patrimonio, que pudiera acceder a la administración de justicia ya que para poder interponer la respectiva acción, tocaba hacerlo dentro de unos plazos perentorios, supuesto fáctico que no se pudo cumplir, razón por la que se le impidió a la actora que pudiera solicitar las indemnizaciones del caso por los perjuicios causados por el acto acusado, en la medida en que se le impidió evaluar el daño sufrido y la cuantía de la reparación que debía efectuar el ICA.

Finalmente el apelante esgrimió que no se cumplió el objetivo esencial del mecanismo establecido por la Resolución N° 0009333 de 2007, que supuestamente era el de lograr la pronta indemnización por parte del Estado para los ganaderos afectados. Lo anterior por cuanto si bien es cierto no se está discutiendo la indemnización como consecuencia del acto acusado, igualmente lo es que las consideraciones esgrimidas por el ICA están encaminadas a sustentar la necesidad de la compensación dada su efectividad, prontitud y eficacia, objetivos que en la práctica no se cumplieron y, en cambio sí, lo que se ha

evidenciado es la ineficacia del mecanismo establecido en dicha resolución y la consecuente modificación de la acción de reparación directa, para los daños causados por el sacrificio de la totalidad de los ovinos.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSION EN SEGUNDA INSTANCIA**

Durante esta etapa procesal las partes en contienda no presentaron memoriales contentivos de alegatos de conclusión ante la segunda instancia.

#### **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

No emitió concepto el Delegado del Ministerio Público, ante esta instancia judicial.

#### **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **6.1. Los actos administrativos demandados**

##### **“RESOLUCION N° 000933**

(18 de Abril de 2007)

Por la cual se ordena el sacrificio de la totalidad de los ovinos de una cuarentena a fin de prevenir la introducción y propagación de enfermedades que pueden afectar a las especies animales.

##### **EL GERENTE GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO**

En ejercicio de sus atribuciones legales especialmente de las previstas en los Decretos 2141 de 1992, 1840 de 1994, el Acuerdo 008 de 2001, el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio – OMC, y

##### **CONSIDERANDO**



Que es función del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, velar por la sanidad animal del país, a fin de prevenir la introducción y propagación de plagas y enfermedades que puedan afectar a los animales.

Que el Grupo de Prevención de Riesgos Zoonosarios del ICA expidió los siguientes documentos zoonosarios para importación de 265 ovinos procedentes de México: S.A. 314-315-316-317-318-319-320-321-322-323-325-326-327-384-440-441-442-443-444-445-446-447-448-449-450-451-452 y 453 del 2007.

Que los ovinos llegaron al país amparados con el Certificado Zoonosario para la Exportación de Animales N° 15716878E456628 emitido por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, Dirección General de Salud Animal SENSICA de México; en el cual se consigna: *‘México se encuentra Libre de Aborto Enzoótico, Edematosis Pulmonar; Agalactia Contagiosa, Cownosis/Hidropericardio, enfermedad de Aino y Akabane, enfermedad ovina de Nalrobi; enfermedad de Wesseisbron, fiebre aftosa, fiebre del valle de Rift, lengua azul, Neumonía Progresiva Ovina/ Maedi Visna (Retrovirdae), Peste Bovina, Peste de los pequeños rumiantes, Pleuroneumonía Contagiosa Caprina, Scrapie, Tripanosomiasis Africana, Viruela Ovina y Caprina y Encefalopatía Espongiforme Bovina’.*

Que los ovinos procedentes de México, ingresaron al país por el Aeropuerto Matecaña de la ciudad de Pereira y para su ingreso el ICA expidió los Certificados de Inspección Sanitaria de Animales y Productos de origen animal y biológicos CIS N° 0001-07, 0002-07, 0003-07, 0004-07, 0005-07, 0008-07, 0007-07, 0008-07, 0009-07, 0010-07, 0011-07, 0012-07, 0013-07, 0014-07, 001-07, 00016-07, 0017-07, 0018-07, 0019-07, 0020-07, 0021-07, 0022-07, 0023-07, 0024-07, 0025-07, 0026-07, 0027-07.

Que una vez autorizado el ingreso de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Resolución N° 3224 de Noviembre 29/2002, Manual de Procedimientos Grupo Prevención de Riesgos Zoonosarios - Cuarentena Animal, se dio inicio a la cuarentena de los ovinos, aplicándose los procedimientos para la verificación de las condiciones sanitarias de los animales.

Que teniendo en cuenta lo consignado en el Artículo 2 del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias MSF de la Organización Mundial del Comercio OMC, los países miembros tienen derecho a adoptar las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias necesarias para proteger la salud y vida de los animales.

(...)

Que teniendo en cuenta lo anterior, se comunicó esta situación a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación- Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria de México SAGARPA/SENASICA. Razón por la cual dicha Autoridad determinó efectuar una visita a Colombia a fin de obtener mayor información y verificar la situación inicialmente informada por el ICA.

(...)

Que la enfermedad de Maedi Visna está en la lista de reporte ante la Organización Mundial de Sanidad Animal OIE.

Que para el caso de la Subregión Andina la Resolución 447/1997 Catálogo Básico de Plagas y Enfermedades de los animales exóticas a la Subregión Andina y la Resolución 881 del 2004, consignan el Maedi Visna en la lista de enfermedades exóticas a la Subregión.

(...)

Que las pruebas efectuadas para el diagnóstico serológico de Maedi Visna/OPP, son las recomendadas por el Manual de Pruebas de Diagnóstico y Vacunas para los Animales Terrestres de la OIE.

Que el Decreto 1840 de 1994 reglamentario del artículo 65 de la Ley 101 de 1993, establece que cuando un problema sanitario amenace la salud animal el gobierno nacional por intermedio del ICA tomará las medidas previstas por la misma norma entre las cuales está el sacrificio de animales. Señala la disposición que en los casos no culposos y dolosos cuando se sacrifiquen los animales el ICA establecerá un sistema de compensación.

Por lo expuesto anteriormente,

#### **RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO:** Ordénase el sacrificio de la totalidad de los ovinos importados y sus crías que se encuentran en cuarentena en la finca Atenas de la vereda La Habana en el municipio de Belalcázar en el Departamento de Caldas; la importación fue amparada con el Certificado de Exportación de animales 15716878E456628 emitido por

el SENASICA-SAGARPA de México, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

**ARTICULO SEGUNDO:** Los trámites de avalúo, sacrificio y posterior compensación se efectuarán conforme a los procedimientos establecidos por el ICA; para lo cual el Instituto hará uso de los recursos que sean necesarios con cargo al proyecto del Fondo Nacional de Emergencias Sanitarias.

**ARTICULO TERCERO:** El propietario y administrador de la finca están en la obligación de permitir la entrada de los funcionarios del ICA y a facilitar las acciones sanitarias.

**ARTICULO CUARTO:** Los funcionarios del ICA están en la obligación de cumplir la presente Resolución y gozarán en el desempeño de sus funciones del amparo y protección de las autoridades civiles y militares, y tendrán el carácter de policía sanitaria de acuerdo con el parágrafo único del artículo 65 de la Ley 101 de 1993.

**ARTICULO QUINTO:** Comunicar al importador la presente Resolución, con el propósito de que se cumpla lo aquí señalado.

**ARTICULO SEXTO:** Las violaciones de las normas establecidas en la presente Resolución serán sancionadas mediante Resolución motivada que expida el ICA de conformidad a lo regulado en el Decreto 1840 de 1994 y la Resolución ICA 1292 de 2005.

**ARTICULO SÈPTIMO:** Contra la presente resolución no procede recurso alguno.

**ARTICULO OCTAVO:** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

### **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los 18 días del mes de abril de 2007

**ANDRES VALENCIA PINZON**

Gerente General”

## **6.2. Resolución del recurso de apelación. Precedente jurisprudencial:**

De acuerdo con los argumentos de inconformidad esgrimidos en la apelación, la Sala observa que reiteran los cargos en los que se fundó la demanda y que no fueron acogidos por la primera instancia, agrupados en dos planteamientos centrales de cuestionamiento, a saber: i) falta de certeza científica sobre la enfermedad que motivó el sacrificio de los animales en cuarentena y, ii) falta de competencia del Instituto Colombiano Agropecuario ICA para expedir el acto acusado y la violación del artículo 90 de la Constitución Política.

Es preciso advertir, que esta misma Sección se pronunció con anterioridad sobre una demanda de nulidad que interpusieron en aquella oportunidad, la sociedad ahora demandante Agroinvestora Usol Ltda. y la sociedad Agropecuaria Internacional Uscátegui-Olano S.A. de CV, contra las resoluciones 002665 del 8 de octubre de 2007 y 001245 del 24 de abril de 2008, expedidas ambas por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, mediante las cuales se ordenó el pago de una compensación y se negó el recurso de apelación, compensación que fue reconocida precisamente por el Instituto, con ocasión del sacrificio sanitario de 250 ovinos adultos y 34 crías nacidas durante el desarrollo de la cuarentena, medida ordenada mediante la Resolución 000933 del 18 de abril de 2007, objeto de la presente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Es así como, mediante providencia del 22 de enero de 2015 dentro del radicado 25000-23-000-24-000- 2008-00382-01 con ponencia de este despacho, la Sección confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa respecto a la sociedad Agropecuaria Internacional Uscátegui-Olano S.A. y negó las pretensiones de la demanda.

En vista de que en aquel debate contencioso, la sociedad Agroinvestora Usol Ltda., planteó similares cargos a los que en la presente oportunidad se analizan los cuales fueron dirimidos en la sentencia del pasado 22 de enero de 2015, la

Sala los reiterará mutatis mutandi según se avengan con los argumentos planteados en el caso sub judice.

No obstante el anterior preámbulo, encuentra la Sala que en la demanda contra las resoluciones que ordenaron la compensación por el sacrificio de los animales importados por la sociedad actora -cuya presunción de legalidad no fue desvirtuada en la sentencia del 22 de enero de 2015-, Agroinversora Usol Ltda. planteó el primer reproche que en la presente oportunidad es también objeto de censura contra el fallo proferido por la primera instancia, relativo a que en este caso la Resolución 000933 del 18 de abril de 2007 adolece de falsa motivación, como quiera que carece de certeza científica absoluta sobre la afección que motivó el sacrificio de los animales en cuarentena.

Este cargo como tal no fue objeto de análisis por la Sala en dicha oportunidad, al considerar lo siguiente:

“La Sala analizará únicamente los tres primeros cargos expuestos en el recurso de apelación, es decir i) desviación de poder, ii) violación de las normas en que debía fundarse el Instituto Colombiano Agropecuario ICA para la expedición de las resoluciones acusadas y iii) nulidad por ineficacia; toda vez que el último cargo iv) falsa motivación de las resoluciones acusadas por ausencia de certeza científica, se refiere a cuestionamientos en torno a la enfermedad que padecían los ovinos, por lo que no guarda relación directa con los actos acusados en este proceso”. (subrayas fuera de texto)

Confirma la acertada determinación adoptada en el fallo de enero 22 de 2015, el hecho de que en el caso **sub judice** precisamente este es uno de los cargos de la demanda contra la Resolución 0009333 de abril de 2007, es decir, contra el acto administrativo que ordenó como tal el sacrificio de la totalidad de los ovinos importados y de sus crías que se encontraban en cuarentena.

Por tanto, reitera la Sala, que es esta la oportunidad en la que se debe ocupar la Sala de determinar si es procedente o no acoger esta causal de nulidad invocada, como en efecto procederá hacerlo, en vista de que los actos acusados en la demanda de nulidad que se invoca como precedente jurisprudencial –fallo del 22

de enero de 2015-, fueron los que ordenaron el pago de la compensación producto del sacrificio de los ovinos pero no, la orden del sacrificio como tal, siendo esta la oportunidad para decantar este asunto y no, cuando se atacaron los actos expedidos como consecuencia de la orden principal. Despejado el anterior asunto, se entra a fallar al fondo del recurso de apelación.

#### **6.2.1. Falta de certeza científica absoluta sobre la afección que motivó el sacrificio de los animales en cuarentena, que conduce a la falsa motivación del acto:**

Respecto de este argumento de inconformidad, el apelante censuró el hecho de que el a quo no le hubiera dado valor probatorio al dictamen pericial rendido por el auxiliar de la justicia designado por la primera instancia, zootecnista de profesión quien afirmó que no existía certeza científica absoluta para determinar la presencia de la enfermedad *maedi visna*, en los animales importados por la sociedad actora, deficiencia que conduce a la falsa motivación de la resolución demandada.

En relación con este cargo, el material probatorio allegado al expediente, acredita lo siguiente: **la Resolución 09333 del 18 de abril de 2007 objeto de la presente nulidad**<sup>5</sup>, en la parte considerativa esgrimió como fundamentos para la decisión adoptada -consistente en ordenar el sacrificio de los ovinos importados y de sus crías que se encontraban en cuarentena en una finca en el municipio de Belalcázar Caldas-, entre otros los siguientes:

“Que producto de la verificación de las condiciones sanitarias se encontraron resultados serológicos positivos, emitidos por el Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario – CEISA, a las siguientes enfermedades Maedi/Visna/OPP (Neumonía Progresiva Ovina), Lengua Azul, Artritis Encefalitis Caprina y Paratuberculosis.

(...)

Que en la visita de los funcionarios de SAGARPA/SENASICA, se les informó sobre los resultados positivos a Maedi/Visna OPP (Neumonía

---

<sup>5</sup> Visible a folios 26-29 del Cuaderno de Antecedentes N° 1

Progresiva Ovina) y de la decisión de remitirlos al Laboratorio Nacional del Servicio Veterinario del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos NVSL (por sus siglas en inglés) ubicado en AMES IOWA.

(...)

Que en Colombia nunca se ha registrado la presencia de la enfermedad denominada Maedi Visna/OPP siendo exótica para el país.”

De acuerdo con los apartes transcritos, se observa que la motivación principal que tuvo en cuenta el Instituto Colombiano Agropecuario ICA para expedir la determinación cuestionada en el acto acusado de sacrificar la población ovina importada por la demandante, se debió a que luego de verificadas las condiciones sanitarias se detectaron resultados serológicos positivos, entre otras enfermedades, de la denominada Maedi Visna, con fundamento en las pruebas realizadas primero a nivel nacional por parte del laboratorio veterinario de la propia entidad y, posteriormente ratificado este resultado por un laboratorio de los Estados Unidos.

Por tanto, en el caso sub iudice y dado el argumento de la apelación, le corresponde a la Sala determinar si se equivocó la primera instancia en haberle otorgado prelación a la prueba técnica con fundamento en la cual consideró que sí existía certeza científica sobre la enfermedad que padecían los ovinos importados por la demandante o, si por el contrario, el convencimiento se encuentra en la prueba pericial, que a juicio del impugnante, descartó la presencia de la enfermedad.

En cuanto a la **prueba técnica** obra en el cuaderno de antecedentes N° 2, a folios 142-148 el formato entrega de resultados del Laboratorio de Virología Bovina, del Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario – CEISA, Instituto Colombiano Agropecuario ICA, resultados de las pruebas solicitadas: Artritis y Encefalitis Caprina/ Maedi Visna, fechado abril 2 de 2007, a las muestras tomadas a 269 sueros, cuya INTERPRETACION dice: El resultado POSITIVO por la prueba de inmunodifusión indica contacto con el virus de ARTRITIS Y ENCEFALITIS CAPRINA/ MAEDI VISNA. Este resultado es para 19 ovinos.

A folios 149-155 aparece el resultado del Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario – CEISA, fechado 14 de marzo de 2007 respecto de 261 sueros, de la prueba solicitada de ARTRITIS Y ENCEFALITIS CAPRINA/ MAEDI VISNA, cuya interpretación dice: El resultado POSITIVO por la prueba de inmunodifusión indica contacto con el virus de ARTRITIS Y ENCEFALITIS CAPRINA/ MAEDI VISNA, en el caso de 15 ovinos.

Entre los folios 156-161 del mismo cuaderno de antecedentes 2, figura el tercer resultado fechado 22 de febrero de 2007 del Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario – CEISA, respecto de 240 sueros cuya interpretación coincide con las anteriores, en el sentido de que el resultado es POSITIVO para la prueba de inmunodifusión que indica contacto con el virus de ARTRITIS Y ENCEFALITIS CAPRINA / MAEDI VISNA, en 14 ovinos.

De acuerdo con los resultados anteriores, la Sala interpreta que no concluyeron que los sueros de los animales sometidos a prueba arrojaran que padecieran como tal de la enfermedad Maedi / Visna, pues lo que indicaron es que tenían contacto con el virus, razón por la que es compartida la afirmación del apoderado del ICA, quien al contestar la demanda afirmó expresamente: *“Si bien el Instituto no afirma que los animales se encontraban clínicamente enfermos, si se demuestra por las pruebas que se efectuaron en el Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario – CEISA, resultados serológicos positivos a la enfermedad Maedi Visna. Esto quiere decir que los ovinos se encontraban infectados, que eran portadores del virus...”*. (destacado nuestro)

Uno de los considerandos de la Resolución 0933 de 2007 objeto de nulidad, tuvo como fundamento para ordenar el sacrificio de la población ovina, los preceptos normativos del Decreto 1840 de 1994 reglamentario de la **Ley 101 de diciembre 23 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”**, que en el **artículo 65 establece:**

**“ARTÍCULO 65. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, por intermedio del Instituto Agropecuario, ICA, deberá desarrollar las**



políticas y planes tendientes a la protección de la sanidad, la producción y la productividad agropecuarias del país. Por lo tanto, será el responsable de ejercer acciones de sanidad agropecuaria y el control técnico de las importaciones, exportaciones, manufactura, comercialización y uso de los insumos agropecuarios destinados a proteger la producción agropecuaria nacional y a minimizar los riesgos alimentarios y ambientales que provengan del empleo de los mismos y a facilitar el acceso de los productos nacionales al mercado internacional.

Para la ejecución de las acciones relacionadas con la sanidad agropecuaria y el control técnico de los insumos agropecuarios, el ICA podrá realizar sus actividades directamente o por intermedio de personas naturales o jurídicas oficiales o particulares, mediante la celebración de contratos o convenios o por delegación para el caso de las personas jurídicas oficiales.

Para este efecto, coordinará las acciones pertinentes con los Ministerios de Salud y del Medio Ambiente y con las demás entidades competentes.

No obstante el ICA podrá homologar automáticamente los controles técnicos efectuados por las autoridades competentes de otros países. Dicha decisión podrá ser revocada en cualquier tiempo por un Comité de Homologación que para tal efecto se constituya, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

PARAGRAFO 1o. Los funcionarios autorizados para estos propósitos tendrán

el carácter y las funciones de 'Inspectores de Policía Sanitaria'.

PARAGRAFO 2o. La Junta Directiva del ICA establecerá los criterios que deberán tenerse en cuenta para celebrar los contratos o convenios de que trata el presente artículo.” (subrayas y negritas fuera de texto)

Por su parte, **el Decreto 1840 de agosto 3 de 1994 “Por el cual se reglamenta el artículo 65 de la Ley 101 de 1993”**, también invocado como fundamento normativo del acto acusado, dispuso lo siguiente:

**“ARTICULO 5º.** La cuarentena agropecuaria comprende todas aquellas medidas encaminadas a regular, restringir o prohibir la producción o la

importación de animales, vegetales y sus productos, y restringir el movimiento o existencia de los mismos, con la finalidad de prevenir la introducción, dispersión o diseminación de plagas, enfermedades, malezas u otros organismos que afectan o puedan afectar la sanidad animal o la sanidad vegetal del país, o de impedir el ingreso, la comercialización o la salida del país de productos con residuos tóxicos que excedan los niveles aceptados nacional o internacionalmente.

(...)

**ARTICULO 11.** Cuando un problema sanitario amenace severamente la salud animal o la sanidad vegetal, el Gobierno Nacional, por intermedio del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, podrá declarar el estado de emergencia sanitaria, dentro del cual se tomarán las medidas previstas en este Decreto y las demás que a su juicio sea necesario aplicar.

**ARTICULO 12.** Podrán aplicarse, como medidas de emergencia y seguridad, encaminadas a proteger la salud animal y la sanidad vegetal, las siguientes:

a) Intercepción, reexportación, decomiso, destrucción o desnaturalización, según el caso, de material vegetal y productos de origen animal e insumos agropecuarios, ya sea en proceso de introducción al país, o en cualquier parte del territorio nacional;

b) Intercepción, de comiso y sacrificio de animales, en proceso de introducción al país, en lugares de ingreso o en cualquier parte del territorio nacional;

c) Aplicación de tratamientos erradicantes de plagas, enfermedades y malezas exóticas, en cualquier parte del territorio nacional;

d) Erradicación o destrucción parcial o total de cultivos o productos en cosecha o pos cosecha, afectados por plagas o enfermedades exóticas, y aplicación de vedas en cualquier parte del territorio nacional;

e) Aplicación de tratamientos sanitarios o sacrificio de animales o incineración de animales y vegetales y sus productos, en cualquier parte del territorio nacional;

f) Prohibición del transporte de vegetales, animales y sus productos, desde o hacia zonas afectadas;

g) Medidas de cuarentena, destrucción o eliminación, transformación, desinfección de animales y sus productos, así como las medidas de vigilancia para evitar la reinfección;

**PARAGRAFO.** Las medidas a que se refiere este artículo serán de inmediata ejecución, tendrán carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

**ARTICULO 13.** En los casos no culposos ni dolosos de emergencia sanitaria, en que sea necesario eliminar o destruir animales y vegetales, sus partes y sus productos transformados y no transformados, con el fin de erradicar enfermedades o plagas, o impedir su diseminación, el ICA establecerá un sistema de compensación." (subrayas fuera de texto)

De acuerdo con las normas transcritas, observa la Sala que **el sacrificio de animales** está concebido legalmente como una medida sanitaria de emergencia y seguridad, encaminada a proteger la salud animal -se ha de entender que de la restante población animal sana-, medida que es de ejecución inmediata y que tiene carácter preventivo, que se aplica con el fin de erradicar enfermedades o plagas **o impedir su diseminación**, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar y, que en casos en que se demuestre que no es consecuencia de actos culposos ni dolosos, se debe reconocer el pago de una compensación.

A juicio de la Sala, la expresión "**que puedan afectar la sanidad animal**" consignada en el artículo 5º relativo a la cuarentena -que en el sub judice se dio antes del sacrificio-, es armónica con el supuesto fáctico del artículo 11 **idem**, ya que establecen la obligación que le corresponde adoptar al Gobierno Nacional por conducto del ICA, de adoptar las medidas sanitarias enunciadas en el artículo 12 **ibidem**, cuando un problema sanitario **amenace** severamente la salud animal o la sanidad vegetal y las demás que se consideren necesario aplicar.

Por tanto, lo que se observa es que ante un problema sanitario, al ICA le correspondía adoptar la medida de sacrificio ordenada en el acto acusado, pues bastaba con la amenaza ya que no se requiere de la manifestación de la enfermedad como tal, por ello ante el contacto con el virus que aún no se había exteriorizado, era que le tocaba actuar a la entidad demandada de la manera como lo hizo en el acto acusado.

A su vez, la expresión “**impedir su diseminación**” contenida en el artículo 13 del Decreto 1840, puede entenderse también como impedir su propagación o contagio, razón por la que encuentra sustento legal la adopción de la medida sanitaria de declarar el sacrificio de los ovinos importados por Agroinversora Usol Ltda., con fundamento en la amenaza de contagio dadas las conclusiones a las que llegó el Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario del ICA, que encontró resultado positivo por la prueba de inmunodifusión que evidenció contacto con el virus Maedi Visna, por lo que se trataba de un reactor serológicamente positivo pues los animales tenían la capacidad de transmitir la enfermedad.

Pero como si no resultara suficiente lo anterior, también observa la Sala que la legislación invocada como marco normativo para la expedición del acto acusado, no exige de la certeza científica **absoluta** de la enfermedad con fundamento en la cual se ordenó el sacrificio de los ovinos importados como lo depreca el apelante, pues de exigirse este presupuesto se estaría en contra de los supuestos fácticos analizados en precedencia, **como el de impedir la diseminación por sospecha de amenaza de contagio**, tal y como se dejó expuesto en precedencia.

Incluso, llama la atención que el apoderado de la sociedad demandante es consciente de la capacidad de transmisión que tenían los animales que resultaron seropositivos para el virus del Maedi/ Visna, al afirmar en el escrito de corrección de la demanda lo siguiente:

“Maedi (disnea) es una enfermedad altamente fatal de los ovinos, la cual está caracterizada por inicio insidioso de lenta pero progresiva debilidad y disnea que comienza en una forma subclínica y acaba con la degeneración de múltiples órganos, la caquexia y la muerte.

Maedi (disnea) es una neumonía intersticial de curso lento, progresivo y mortal que se presenta en ovejas y cabras adultas, en las que produce enflaquecimiento y en ovejas productoras de leche produce mastitis.

Visna (desmejoramiento) es una meningitis y leucoencefalomielitis de muy lento desarrollo, que afecta a las ovejas y cabras y que por lo general se manifiesta en el aspecto clínico como una parálisis progresiva del tercio posterior.

(...)

Para diagnosticar la infección del MV sólo tienen importancia hoy los procedimientos serológicos. Es importante el hecho de que, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de las infecciones por virus lentos (slow virus), virus y anticuerpos se presentan simultáneamente, persisten durante toda la vida, y los anticuerpos no eliminan el virus presente en la sangre y tejidos (incluido en los glóbulos blancos)

Como los ovinos seropositivos son portadores persistentes del virus, el aislamiento del virus o la presencia de anticuerpos indican infección.

(...)

Un resultado serológico positivo descubre, por consiguiente, a las ovejas infectadas y capaces de transmitir la enfermedad a otras, por lo que como se expresó anteriormente a título de anticuerpos subsiguiente a la infección aumenta muy lentamente, por lo que los animales infectados únicamente exhiben anticuerpos evidenciables serológicamente pasados 2-6 meses”. (subrayas fuera de texto) (folios 5 y 6 del cuaderno de corrección de la demanda)

La anterior transcripción lo dice todo, en el sentido de que la demandante era consciente de que los animales cuyo resultado serológico fue positivo, estaban en capacidad de transmitir la enfermedad a aquellos animales que aún no la tenían, es por esta razón que le correspondía al ICA adoptar la medida sanitaria de emergencia del sacrificio, con el fin de prevenir que la enfermedad se transmitiera a la población animal que aún no era seropositiva para el virus maedi/ visna.

Así mismo, no se puede perder de vista el contexto en el que se encontraban los animales cuyo sacrificio se ordenó mediante el acto acusado, como quiera que a través de la Resolución N° 003 del 17 de enero de 2007 *“Por medio de la cual se declara en cuarentena un predio por importación de Borregos en Risaralda”*<sup>6</sup>, expedida por el Coordinador de la Seccional ICA Risaralda, los animales sacrificados se encontraban en cuarentena agropecuaria. El Decreto 1840 de 1994, estableció las atribuciones que puede ejercer el ICA en materia de cuarentena, así:

---

<sup>6</sup> Figura a folios 365 y 366 del Cuaderno Antecedentes N° 1

“**ARTICULO 6o.** En materia de cuarentena agropecuaria, el ICA tendrá estas atribuciones:

a) Expedir y aplicar normas y procedimientos para el control técnico de la importación, transporte, tránsito, producción, almacenamiento y exportación de vegetales, animales y sus productos;

b) Interceptar, inspeccionar, decomisar, reexportar, tratar, destruir, cuarentenar y aplicar cualquier otra medida zoosanitaria o fitosanitaria, ante la presencia o sospecha de plagas, enfermedades o cualquier otro organismo dañino de importancia cuarentenaria, o que excedan los niveles de residuos tóxicos aceptados nacional o internacionalmente, en los materiales vegetales, animales y sus productos, con destino a la exportación, en proceso de introducción al país o movimiento en el territorio nacional;

c) Ejercer el control fitosanitario y zoosanitario de los medios de transporte que lleguen o ingresen al país, por vía marítima, fluvial aérea o terrestre, y aplicar las medidas de prevención o control que se consideren necesarias;

d) Determinar épocas de siembra, plazos límites para la finalización de cultivos, destrucción de residuos y socas de cultivos destrucción de plantaciones y otros relacionados con la materia cuando estas medidas sean necesarias para prevenir; erradicar controlar plagas, enfermedades u otros organismos dañinos de importancia cuarentenaria;

e) Establecer los mecanismos adecuados para la declaratoria de áreas libres, áreas de baja prevalencia o áreas vigiladas, de plagas y enfermedades;

f) Realizar la inspección de vegetales, animales y sus productos de importación o exportación cuando las circunstancias de seguridad sanitaria del país lo ameriten o constituyan requisitos de los países importadores;

g) Realizar o contratar la investigación básica o aplicada tendiente a resolver los problemas que afecten la comercialización de vegetales, animales y sus productos;

h) Declarar el establecimiento o erradicación de plagas, enfermedades u otros organismos dañinos a los vegetales, a los animales y sus productos, siguiendo parámetros internacionalmente reconocidos;

i) Declarar zonas en cuarentena, cuando circunstancias de índole fitosanitaria o zoosanitaria lo ameriten;

j) Fijar los sitios por los cuales se permitirá la importación o exportación de vegetales, animales o sus productos.”( subrayas nuestras)

De suma importancia considera la sala el supuesto contemplado en el literal b) del artículo 6º del Decreto 1840 de 1994, por cuanto le atribuye al ICA la facultad de cuarentenar como inicialmente lo hizo con los animales importados por Agroinversora Usol Ltda., o de aplicar cualquier otra medida zoosanitaria o fitosanitaria, lo cual a juicio de la Sala, abre la posibilidad de poder ordenar el sacrificio de animales ante la presencia de una enfermedad o sospecha de plagas, enfermedades o cualquier otro organismo dañino de importancia.

A juicio de la Sala, es importante la expresión **sospecha**, por cuanto afianza la tesis de que no se exige que la enfermedad se exteriorice como tal sino que, con la amenaza de ser contagiosa por el virus, al ICA le correspondía la obligación de adoptar la medida sanitaria cuestionada en el acto acusado.

En punto al argumento de censura según el cual, la medida sanitaria de sacrificio objeto de cuestionamiento, desbordó o desconoció los presupuestos internacionales, refiriéndose a que la medida transgredió los parámetros señalados por el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, la Sala acoge la decisión del a quo en el sentido de que no se puede compartir este argumento, por las siguientes razones.

En primer lugar, el epígrafe de la Resolución 0009333 de 2007 acusada, invocó este instrumento internacional como fundamento normativo, al afirmar que con base en lo dispuesto en el artículo 2º del Acuerdo, los países miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y vida de los animales.

En efecto, a folios 78-92 del cuaderno de contestación de la demanda, el ICA aportó copia del ***“Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias”***, que en el artículo 2º establece lo siguiente:

“Derechos y obligaciones básicos.

1. Los Miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre que tales medidas no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo.

2. Los Miembros se asegurarán de que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de que esté basada en principios científicos y de que no se

mantenga sin testimonios científicos **suficientes**, a reserva de lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 5.

3. Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional.

4. Se considerará que las medidas sanitarias y fitosanitarias conforme a las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo están en conformidad con las obligaciones de los Miembros en virtud de las disposiciones del GATT de 1994 relacionadas con el empleo de las medidas sanitarias o fitosanitarias, en particular las del apartado b) del artículo XX”.

Repárese que los apartes subrayados del artículo 2º del Acuerdo, exige que las medidas adoptadas se apliquen siempre y cuando sean estrictamente necesarias, además que deben estar apoyadas en principios y testimonios científicos **suficientes mas no absolutos**, lo cual a juicio de la Sala implica, prueba sólida en conocimientos técnicos y supuestos basados en la ciencia, **pero por manera alguna exige de la certeza absoluta científica de dicha prueba**, como lo depreca el apelante. Por tanto, en el sub judice, la Sala no observa que la medida de sacrificio se hubiera apartado de los presupuestos contemplados en el instrumento internacional.

Razón le asiste al a quo al afirmar que, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en el marco de la Organización Mundial del Comercio, no descartó la posibilidad de que los países miembros puedan implementar controles diferentes de aquellos a los ya cumplidos por las especies objeto de importación en el país de origen, tal y como lo prevé el artículo 2º **ídem** que precisamente fue citado en el acto acusado.

Otro de los argumentos de la apelación consistió en que para el apoderado de la actora, la entidad demandada violó el Código Sanitario para los Animales Terrestres y no observó el procedimiento en el trámite adelantado, ya que no



validó ni certificó las pruebas de diagnóstico, argumento desestimado por el a quo al considerar que no hubo falta de aplicación de dicho instrumento.

El acto demandado en su parte considerativa, dijo:

“Que las pruebas efectuadas para el diagnóstico serológico de Maedi Visna/OPP, son las recomendadas por el Manual de Pruebas de Diagnóstico y Vacunas para los Animales Terrestres de la OIE”.

Sobre el particular la primera instancia apreció lo siguiente:

“A propósito de los procedimientos sanitarios internacionales, la Sala advierte que no hubo desconocimiento, por parte del Instituto Colombiano Agropecuario, de la regulación aplicable a la importación de los ejemplares que fueron sometidos a cuarentena en el departamento de Caldas.

En ejercicio de la competencia que la legislación nacional le reconoce para salvaguardar la sanidad animal y evitar la introducción y propagación de plagas y enfermedades, que puedan afectar las especies animales, la entidad tiene a su alcance la adopción de los mecanismos necesarios para el cumplimiento de tales propósitos institucionales.

(...)

La serie de muestras de laboratorio tomadas y practicadas a los animales importados desde México tampoco implica la violación del Acuerdo Internacional Sanitario, dado que, insiste la Sala, su texto permite poner en marcha los controles necesarios para la protección de la salud animal, lo cual no excluye los análisis adicionales de carácter clínico y científico dirigidos a establecer la presencia de afecciones propias de las especies traídas al territorio nacional.

Lo mismo puede predicarse respecto del Código Sanitario para los Animales Terrestres, aplicable al comercio internacional de ejemplares, cuyo valor jurídico de norma internacional no queda desvirtuado por el ejercicio de controles internos a los animales que ingresan al país.

(...)

Es claro que la decisión tomada por el ICA no vulneró el citado Código Sanitario por cuanto sus normas autorizan expresamente la práctica de pruebas clínicas diferentes de aquellas llevadas a cabo con ocasión de la importación y permiten el sacrificio de los animales ante la presencia de enfermedades.

La acogida que Colombia brinde a la aplicación de tales disposiciones, como parte del comercio exterior de especies animales, no significa la renuncia automática del Estado a las labores de prevención y control sanitario que la legislación interna dispone para el seguimiento epidemiológico de la salud de la población importada, como pretende la sociedad actora.”

A juicio de esta instancia, los juiciosos presupuestos esgrimidos en el fallo apelado no lograron ser refutados por el apelante, por cuanto la medida adoptada por el ICA se ajustó a los parámetros señalados en el Código Sanitario. Es así como, en cuaderno independiente que obra en el expediente, el Instituto demandado aportó copia de la **Guía para la utilización del Código Sanitario para los Animales Terrestres**, que señala en el capítulo 1.1.1. Definiciones Generales, entre ellas las siguientes que interesan al presente caso:

“**Sacrificio:** Designa todo procedimiento que provoca la muerte de un animal por sangrado.

**Sacrificio sanitario:** designa la operación efectuada bajo la autoridad de la Administración Veterinaria en cuanto se confirma una enfermedad y que consiste en sacrificar todos los animales del rebaño enfermos y contaminados y, si es preciso, cuantos, en otros rebaños, han estado expuestos al contagio por contacto directo o indirecto con el agente patógeno incriminado. **Todos los animales susceptibles, vacunados o no, deber ser sacrificados** y sus canales deben ser destruidas por incineración o enterramiento o destruidas por cualquier medio que impida la propagación de la infección por los canales o los productos de los animales sacrificados.

Estas medidas deben ir acompañadas de las medidas de limpieza y desinfección definidas en el Código Terrestre.

En las informaciones transmitidas a la OIE, deberá emplearse el término sacrificio sanitario parcial siempre que no se apliquen

íntegramente las medidas zoonosanitarias arriba mencionadas y deben pormenorizarse las diferencias con relación a esas medidas. “

A juicio de la Sala, de acuerdo con los apartes subrayados se observa que el Instituto Colombiano ICA no tenía opción diferente que la de ordenar el sacrificio de la población total de los animales importados, infectados o no, en aras de prevenir el contagio de una enfermedad que era exótica en el país pues nunca se había presentado<sup>7</sup>, supuesto fáctico que está concebido en el Código Sanitario de Animales Terrestres, al prever el sacrificio para todos los animales vacunados o no, que hubieran estado expuestos al contagio por contacto directo o indirecto con el agente patógeno incriminado. De allí que las motivaciones esgrimidas en el acto acusado, se ajustan a los presupuestos fácticos del instrumento internacional analizado.

Y es que en el expediente obra a folios 67-72 del cuaderno de contestación de la demanda, una prueba de importancia que para la Sala no puede pasar inadvertida, como es el reporte oficial que se presentó a la Organización Mundial de Sanidad Animal OIE sobre el status sanitario de Colombia en relación con la enfermedad Maedi Visna, en el que se observa lo siguiente:

La clave utilizada para indicar la frecuencia de la enfermedad (frec), en el caso de una enfermedad nunca señalada es 0000, el grupo animal de los ovinos se identifica con la clave ovi y, en el folio 72 se hizo un cuadro en el que en el periodo comprendido entre 1996-2004 para el grupo ovi, la frecuencia de la enfermedad fue 0000. La importancia de esta enfermedad consiste en que confirma o ratifica que la enfermedad Maedi / Visna era una enfermedad exótica en nuestro país, como quiera que Colombia entre los años 1996-2004, era un país libre de esta enfermedad. Así mismo figura a folio 73 del mismo cuaderno, reporte que da cuenta que en el periodo 2005-2007, la enfermedad Maedi / Visna era una enfermedad nunca señalada, es decir, exótica tal y como así lo consignó el acto acusado al decir: *“Que la enfermedad Maedi Vista está en la lista de reporte ante la Organización Mundial de Sanidad Animal OIE”*.

---

<sup>7</sup> Tal y como el ICA lo reportó ante el OIE

Así mismo, resulta equivocada la afirmación del apelante según la cual el acto acusado vulneró el Código Sanitario para los Animales Terrestres, debido a la ausencia de validación y certificación de las pruebas del diagnóstico de la enfermedad, que ameritó el sacrificio de los animales de propiedad de la accionante.

No es cierta la anterior afirmación, pues según las probanzas del expediente y tal y como lo consignó el acto demandado, el resultado del Laboratorio de Virología del ICA, fue luego validado por el homólogo laboratorio de los Estados Unidos, al haber aplicado las pruebas exigidas en el Código Sanitario como lo eran la **AGID** y **ELISA**, tal y como así lo acredita la prueba que obra a folios 329 al 332 del Cuaderno Independiente relativo a las “Pruebas de Diagnóstico prescritas y de sustitución para las enfermedades de la lista de la OIE”, que a folio 332 dice:

Capítulo del Código Terrestre	Capítulo del Manual Terrestre	Enfermedad	Pruebas prescritas	Pruebas de sustitución
	Enfermedades de la lista de la OIE			
Enfermedades de los ovinos y caprinos				
2.4.5.	2.4.5.	Maedi/ Visna	<b>AGID, ELISA</b>	—

Cotejada la anterior exigencia de convalidación del diagnóstico de la enfermedad efectuado, en primer lugar, por el laboratorio CEISA del ICA y luego por el laboratorio veterinario de los Estados Unidos, el acto administrativo acusado, señaló lo siguiente:

“Que realizadas las pruebas serológicas para Maedi Visna/OPP (Inmunodifusión en gel de agar IDGA) por el Laboratorio Nacional del Servicio Veterinario del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos NVSL (pr sus siglas en inglés), ubicado en Ames IOWA, se

confirmaron las serologías positivas detectadas por el ICA y fueron reportados resultados negativos para los sueros de ovinos nativos.”

Efectivamente se constata a folios 43-49 del Cuaderno de Antecedentes N° 1, que el laboratorio veterinario del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, National Veterinary Services Laboratories, también confirmó mediante resultado de fecha 11 de abril de 2007, como positivo el diagnóstico inicial del Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario CEISA de nuestro país, acerca de la presencia de Maedi Visna en la mayoría de los ovinos importados por la actora.

Es preciso destacar que en dicho reporte, se observa claramente el cumplimiento de la validación de la prueba de diagnóstico del Laboratorio Veterinario del ICA por el Laboratorio americano de cara a lo previsto en el Código Sanitario para Animales Terrestres, que para el caso de la enfermedad Maedi Visna, correspondía al Test de las pruebas AGID y ELISA.

En el caso sub judice, a pesar de que se puede calificar el sacrificio de los animales importados como la medida más drástica a la que recurrió el ICA, no por ello se puede llegar al extremo de considerar que para ordenarla le correspondía al Instituto tener la certeza científica **absoluta** de la enfermedad, sino que bien podía adoptarla con base en prueba científica **suficiente**, que en el presente caso se apoyó en las pruebas técnicas enunciadas y valoradas acertadamente por el a quo.

Ahora bien, en cuanto al argumento de la apelación relativo a que la prueba pericial no fue valorada acertadamente por el a quo, la Sala, partiendo del presupuesto según el cual no le era exigible al ICA la certeza científica absoluta de la enfermedad en la población sacrificada, encuentra el siguiente devenir fáctico:

A folios 234-245 del cuaderno de primera instancia, aparece el dictamen pericial elaborado por la representante legal de la Asociación de Protectores de la Fauna Colombiana y del Medio Ambiente APROFAC, designada como perito de la lista de auxiliares de la justicia, quien a su vez recurrió al asesoramiento de médicos

veterinarios zootecnistas de fundaciones, laboratorios clínicos, de la Federación Colombiana de Ganaderos FEDEGAN, de la Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S.A., entre otras entidades.

Los voceros y profesionales de las anteriores entidades, a la pregunta ¿Si la interpretación de los resultados de los exámenes conducen a la certeza científica sobre la presencia de la enfermedad?, no la respondieron de manera categórica en un sentido o en otro, incluso más de uno manifestó carecer de competencia para hacer tal conclusión.

Este dictamen fue objeto de aclaración<sup>8</sup> en vista de la solicitud efectuada tanto por el ICA como por la parte actora, llamando la atención la siguiente respuesta dada por un médico veterinario experto patólogo doctor William Méndez, quien al responder la pregunta acerca de si la interpretación de los resultados de los exámenes conducía a la certeza científica sobre la presencia de la enfermedad, respondió lo siguiente: “La interpretación de los resultados sí conduce a la conclusión de la presencia de la enfermedad ya que este tipo de pruebas siendo particular para cada enfermedad conduce a que el profesional veterinario concluya la presencia de la infección y si hay sintomatología clínica hay presentación de la enfermedad”.

Posteriormente, el tribunal de primera instancia, decretó un segundo dictamen en virtud de la objeción planteada por la sociedad actora al inicial dictamen pericial rendido por la primera perito designada, dictamen que obra en el cuaderno anexo conformado por 98 folios, en el que el perito zootecnista de profesión concluyó lo siguiente:

“PRIMERO:

1.Si la interpretación de los resultados de los exámenes conduce a la certeza científica sobre la presencia de la enfermedad.

RESPUESTA:

---

<sup>8</sup> La aclaración del dictamen pericial figura en un cuaderno aparte que consta de 87 folios

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, con las pruebas obrantes al expediente y de acuerdo con mi leal saber y entender, al hacer la interpretación de los resultados de los exámenes no se puede llegar a una certeza sobre la presencia de la enfermedad por las siguientes razones:

1. No obra al expediente prueba de que se hubiesen recolectado muestras para la detección de la Maedi Visna, 30 días anteriores al embarque, como lo estipula el numeral 2 del Artículo 14.6.2. del Código Sanitario para los animales Terrestres de la Organización Internacional de Epizootias.
2. No obra al expediente prueba de que se hubiesen recolectado muestras para la detección de la Maedi Visna al momento de la llegada de los ovinos al Aeropuerto de Pereira el 8 de febrero de 2007, como era de rigor, sino el 22 del mismo mes, 14 días después.
3. Si se sospechaba el virus Maedi Visna ¿por qué el ICA no pidió prueba de la enfermedad, treinta días previos al embarque?
4. De acuerdo con investigaciones del Dr. Efraín Benavides, en Colombia no existe estudio alrededor del Maedi Visna (MV), pero si existe alguna información con el otro retrovirus de pequeños rumiantes, la Artritis y Encefalitis Caprina (CAEV) y si ésta existe en el país, lo más probable es que el lentivirus relacionado de ovinos, el UVV también esté presente, pero la situación es que no existen investigaciones locales para probarlo o desmentirlo.  
(...)"

Son pues estas las conclusiones que reprocha el apelante no fueron acogidas por el fallador de primera instancia, al afirmar que no fue tomada en cuenta esta importante prueba rendida por un experto en el ramo de la zootecnia quien había concluido que no existía la certeza absoluta de la enfermedad de los ovinos sacrificados, de allí que para el apelante la resolución acusada está falsamente motivada.

A juicio de la Sala, si bien es cierto el profesional afirmó que en su opinión de acuerdo con los resultados de los laboratorios no existía certeza científica absoluta de la enfermedad que dio origen al sacrificio de los animales importados por la accionante, igualmente lo es que tal y como se dejó sentado en precedencia, **la legislación no menciona el cumplimiento de esta exigencia pues basta con que se adopte la medida sanitaria con fundamento en pruebas científicas suficientes, de aceptarse esta postura el ICA no podría adoptar medidas sanitarias con el fin de impedir el contagio o diseminación de la enfermedad por sospecha, so pretexto de que no se ha exteriorizado.**

De otra parte, la Sala comparte las consideraciones esgrimidas por el tribunal de primera instancia, que en torno a este dictamen, dijo lo siguiente:

*“El dictamen rendido por el segundo perito designado en este proceso concluyó que ‘...el muestreo epidemiológico realizado NO CUMPLIO la normativa internacional establecida por cuanto no hay pruebas que indiquen que se hubiese hecho muestreos a las enfermedades de Artritis Encefalitis Caprina (CAEV) y Maedi Visna.*

La Sala no comparte dicha afirmación, pues el reporte de las pruebas practicadas por el Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario muestra todo lo contrario y es incuestionable al señalar uno por uno de los resultados a partir de la identificación de cada animal y la respectiva muestra que le correspondía para el análisis epidemiológico.

(...)

El estudio que soporta la conclusión del perito hace alusión a la situación de cuatro (4) animales en los cuales hubo disparidad en el diagnóstico, pero dicha muestra no puede considerarse representativa ni significativa, en términos probatorios, frente a una población total compuesta por 284 animales cuya mayoría, hasta 268 en la última muestra, fue sometida al análisis clínico.

Igualmente, la advertencia del perito sobre la ausencia de las pruebas que debieron practicarse antes del embarque tampoco incide en la legalidad del procedimiento sanitario ordenado por el ICA, pues si México estaba declarado como país libre de la enfermedad era lógico que la población exportada no fuera sometida al diagnóstico clínico por parte de sus autoridades veterinarias.”

De acuerdo con los apartes transcritos del fallo impugnado, observa la Sala que no es cierta la afirmación del apelante en el sentido de que el a quo no le hubiera dado el respectivo valor probatorio al dictamen pericial, como quiera que sí lo hizo, distinto es que no hubiera compartido la conclusión a la que llegó, decisión que adoptó con base en el análisis efectuado a las otras pruebas técnicas y que en conjunto con el resto del material probatorio, lo llevaron al convencimiento en el sentido de que los animales podrían transmitir la enfermedad contagiosa razón por



la que a toda costa debía prevenir su diseminación, de allí que ordenara el sacrificio cuestionado.

Lo anterior, teniendo de presente el contenido del artículo 187 del CPC aplicado por remisión a los procesos adelantados ante esta jurisdicción, que establece: *“Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. **El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba**”*, cometido que para esta instancia se cumplió como quiera que el a quo consignó las razones por las que a su juicio, no compartía la conclusión del dictamen pericial, que son ahora acogidas por la segunda instancia.

### **6.3. De la supuesta falta de competencia del Instituto Colombiano Agropecuario ICA**

El apelante afirmó no estar de acuerdo con la consideración esgrimida en el fallo del a quo según la cual, el Decreto 2141 de 1992 en el artículo 3º, numerales 10 y 12, sí le otorgaron la competencia al ICA para expedir el acto acusado, al considerar que no es cierto y, que la medida adoptada excedió la competencia asignada en dicha preceptiva legal.

Insistió en que contrario a lo decidido por la primera instancia, la preceptiva legal citada no le otorgó la facultad al Instituto Colombiano Agropecuario, para establecer mecanismos de indemnización o compensación a los administrados, por los perjuicios causados en la prevención de la introducción de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país, pues considera que cuando la norma menciona la prevención de este supuesto fáctico, se refiere a asuntos totalmente ajenos a los daños que por tales actividades se le pueda causar a terceros, aunado al hecho de que no existe ninguna otra norma que dote al Instituto Colombiano Agropecuario ICA de la facultad de expedir el acto acusado que ordenó el sacrificio de los animales importados por la actora.

La Sala no comparte ninguno de los anteriores planteamientos de inconformidad, por las siguientes razones:

El Decreto 2141 de 1992, invocado en el acto demandado, establece:

**“DECRETO 2141 DE 1992**  
(Diciembre 30)

Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano Agropecuario.

(...)

**ARTÍCULO 3o. FUNCIONES.** Son funciones del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, las siguientes:

1. Asesorar al Ministerio de Agricultura en la formulación de la política y los planes de investigación agropecuaria, transferencia de tecnología y prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales.
2. Financiar la asesoría a los Departamentos para la debida coordinación, seguimiento y evaluación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria para pequeños productores que establezcan los municipios.
3. Realizar, financiar o contratar la ejecución de los programas de investigación y transferencia de tecnología que sean aprobados por la Junta Directiva del ICA para cumplir el Plan Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuarias adoptado por el Consejo del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuarias, o asociarse para el mismo fin.
4. Apoyar y financiar los programas de capacitación de los asistentes técnicos y los extensionistas, tanto particulares como oficiales de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS).
5. Promover y utilizar estrategias de información científica y tecnológica, comunicación, capacitación y asesoría, planeación y prospectiva, y regionalización y desarrollo institucional, que tengan como fin impulsar el desarrollo tecnológico del sector agropecuario.
6. Procurar la preservación y el correcto aprovechamiento de los recursos genéticos vegetales y animales del país, dentro de las actividades de ciencia y tecnología que desarrolle.
7. Propiciar los convenios de cooperación técnica nacional e internacional en las áreas de investigación y transferencia de tecnología y de protección a la producción agropecuaria.
8. Promover y financiar la capacitación de personal para su propio servicio o del de las entidades con las cuales se asocie o celebre convenios.
9. Planificar y ejecutar acciones para proteger la producción agropecuaria de plagas y enfermedades que afecten o puedan afectar las especies agrícolas o pecuarias del país o asociarse para los mismos fines.
10. Ejercer el control técnico sobre las importaciones de insumos destinados a la actividad agropecuaria, así como de animales,

vegetales y productos de origen animal y vegetal, a fin de prevenir la introducción de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país, y certificar la calidad sanitaria de las exportaciones, cuando así lo exija el país importador.

11. Ejercer el control técnico de la producción y comercialización de los insumos agropecuarios que constituyan un riesgo para la producción y la sanidad agropecuarias.

12. Adoptar, de acuerdo con la ley, las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el control de la sanidad animal y vegetal y la prevención de riesgos biológicos y químicos.

13. Administrar el Fondo Nacional de Emergencia Sanitaria.

14. Señalar las tarifas por los servicios que preste, de conformidad con los procedimientos que fije la ley.

15. Disponer las medidas necesarias para el cumplimiento, seguimiento y evaluación de la política, estrategias, planes y gestión del Instituto.

**PARAGRAFO 1.** Las decisiones administrativas y las medidas de prevención sanitaria o de control de insumos que el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, expida o adopte se dirigirán exclusivamente a velar por la seguridad colectiva de la producción agrícola y pecuaria, sin atender a situaciones particulares o subjetivas.

**PARAGRAFO 2.** El ICA podrá asesorar a las entidades del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, pero no asumirá funciones de vigilancia ni supervisión dentro del mismo. Tampoco le corresponde inscribir asistentes técnicos ni áreas sembradas para los efectos de dicho Sistema.” (subrayas fuera de texto)

No se requiere de un mayor análisis para advertir que efectivamente los numerales 10 y 12 del artículo 3º del Decreto 2141 de 1992, no establecen el mecanismo de indemnización o compensación a los administrados por las decisiones adoptadas por el ICA que les pudieron perjudicar, sino que estas preceptivas lo que señalan son las funciones del ICA relacionadas con el control técnico de las importaciones en el sector de la actividad agropecuaria con el fin de ejercer una actividad de prevención, dada la introducción al país de posibles enfermedades y plagas que pueden llegar a afectar dicho sector. Así mismo, la norma se refiere a la función que se le reconoce al ICA, de adoptar las medidas respectivas con el fin de ejercer el adecuado control de la sanidad animal con el fin de prevenir riesgos biológicos.

Esta instancia lo que observa, es que la facultad que se le reconoce al Instituto Colombiano Agropecuario para establecer mecanismos de compensación a los administrados, por los perjuicios que se le puedan causar con ocasión de las medidas sanitarias adoptadas con el fin de prevenir posibles enfermedades que puedan afectar el sector agropecuario, no se encuentra reconocida en el Decreto

2141 de 1992 sino en el artículo 13 del Decreto 1840 del 3 de agosto de 1994, reglamentario del artículo 65 de la Ley 101 de 1993, que en el artículo 13 señala:

**“ARTICULO 13.** En los casos no culposos ni dolosos de emergencia sanitaria, en que sea necesario eliminar o destruir animales y vegetales, sus partes y sus productos transformados y no transformados, con el fin de erradicar enfermedades o plagas, o impedir su diseminación, el ICA establecerá un sistema de compensación.” (subrayas del Despacho)

El apelante perdió de vista que el Decreto 1840 de 1994, fue enunciado en el epígrafe como fundamento normativo de la Resolución 000933 de 2007 objeto de nulidad, motivo por el que pierde solidez la afirmación del censor según la cual, no existe ninguna otra norma que dote al Instituto Colombiano Agropecuario ICA, de la facultad de expedir el acto acusado que ordenó el sacrificio de los animales importados por la actora.

Lo anterior, por cuanto lo que se evidencia es que el recurrente está confundiendo la adopción de la medida sanitaria como tal, con el reconocimiento del pago de una compensación por los perjuicios que se puedan derivar de ella, como quiera que tales competencias encuentran fundamento normativo en instrumentos legales distintos, siendo el Decreto 2141 de 1992 artículo 3º numeral 12, el que le otorga la facultad de adoptar medidas sanitarias y, el Decreto 1840 de 1994, el que establece el reconocimiento de la compensación por dichas medidas, cuyo procedimiento está regulado a nivel interno de la entidad por medio de distintas resoluciones.

De otra parte, el apelante afirmó que la resolución acusada vulneró el derecho a la igualdad al crear un mecanismo dilatorio e ineficiente para obtener la indemnización del Estado, poniendo a la actora en una situación desventajosa al impedirle acceder a la administración de justicia, en vista de que el mecanismo de la compensación le prohibió interponer la acción de reparación directa, en procura del resarcimiento de los perjuicios soportados por la medida adoptada en el acto demandado, resultando transgredido también el artículo 90 de la Carta Política que establece la responsabilidad estatal.

Censuró también que no es posible que una entidad como el ICA, establezca procedimientos distintos a los ya reglados en el CCA para obtener la indemnización de los perjuicios causados, lo cual constituye una injustificada modificación de la acción de reparación directa. Finalmente adujo que el cometido de la resolución 000933 de 2007, que era lograr una pronta indemnización por parte del Estado, no se cumplió.

Sea lo primero señalar, que las anteriores afirmaciones son las mismas que fueron esgrimidas en la demanda y, en estricto sentido no controvierten las consideraciones efectuadas por la primera instancia, que de manera acertada en torno al tema, dijo lo siguiente:

“La Sala tampoco comparte que la compensación reconocida por el Instituto desconozca el artículo 90 de la Constitución, al punto de restringir la posibilidad que tendría el interesado de acudir a la justicia para reclamar los perjuicios que pueda haber sufrido con la decisión.

Si la sociedad demandante estimaba que la medida preventiva y transitoria de cuarentena impuesta a la población animal importada y a sus crías le causó daños de aquellos previstos en el artículo 90 de la Carta Política, por el sacrificio sanitario, tenía a su alcance la posibilidad de acudir ante la jurisdicción en ejercicio de la acción correspondiente.

En desarrollo de dicha acción también tenía la alternativa de demostrar que el procedimiento implementado por el Instituto Colombiano Agropecuario fue injustificado, como lo calificó en la demanda, al tiempo que podía reclamar los eventuales perjuicios que pudieron ser ocasionados por esta decisión.

La circunstancia que el organismo haya reconocido el valor de la compensación y ordenado su pago, por los perjuicios que generó el sacrificio de los animales, no era obstáculo para que la sociedad acudiera ante la jurisdicción para reclamar lo que, según su criterio, realmente le correspondía.

Al estimar que la decisión le causó un daño antijurídico, la acción judicial procedente para tales casos, que insistentemente subrayó en la

demanda, le permitía demostrar que el valor reconocido por el ICA no incluyó hechos y situaciones que a su juicio debieron ser tenidos en cuenta al momento del avalúo y liquidación de la compensación.

Precisamente, ante la jurisdicción tenía la posibilidad de reclamar la cifra restante equivalente a los daños que adicionalmente señaló haber sufrido a raíz de la implementación del trámite sanitario que culminó con el sacrificio del ganado importado y de sus crías al final de la cuarentena y la compensación reconocida por la entidad pública.

Si es tan evidente que la Constitución y el Código Contencioso Administrativo establecen un procedimiento específico para la reparación de los daños antijurídicos, que según la sociedad actora le impide al ICA disponer la compensación, lo procedente era que Agroinvestora Usol Ltda. hubiera acudido al mismo para el reconocimiento de los factores supuestamente excluidos durante el avalúo y la liquidación que sustentaron el beneficio económico ordenado por la entidad.” (subrayas fuera de texto)

De acuerdo con lo expuesto, se observa que la primera instancia en ningún momento negó la posibilidad de que la empresa accionante, si a bien lo tenía, bien podría haber hecho uso de la interposición de la acción de reparación directa ante esta misma jurisdicción, sin embargo, lo que hizo fue demandar en ejercicio de la acción de simple nulidad la Resolución 00265 del 8 de octubre de 2007, acto administrativo mediante el cual el ICA ordenó el pago de la compensación por el sacrificio de los animales importados por la actora.

Por tanto lo que se evidencia de los anteriores cuestionamientos, es que la parte actora confundió el juicio de ilegalidad contra la Resolución 000933 de 2007, con los efectos patrimoniales que se derivarían de la declaratoria de nulidad de dicho acto.

Como ya se dejó enunciado, esta Sección en la sentencia del 22 de enero de 2015, observó que la sociedad Agroinvestora Usol Ltda. también esgrimió como uno de los cargos de la demanda, la violación del artículo 90 de la Constitución Política, al considerar la actora que la resolución que ordenó la compensación, desconoció el derecho que tenía la empresa de obtener del Estado, la

indemnización por los daños causados con ocasión del sacrificio animal. Del mismo modo dijo, que el procedimiento implementado impuso cargas y trámites desventajosos para la actora, por cuanto el mecanismo es demorado e impide probar los daños causados, afirmaciones que no están acompañadas de pruebas que acrediten el supuesto trámite dilatorio e injustificado.

Ninguno de los anteriores argumentos fueron compartidos por esta Sala en la sentencia del 22 de enero de 2015, al considerar en torno a estos cuestionamientos, lo siguiente:

“En el asunto objeto de estudio, mediante Resolución No. 000933 de 2007 (16 de abril), se ordenó el sacrificio de la totalidad de los ovinos importados, con el fin de prevenir la introducción y propagación de enfermedades que pueden afectar las especies animales.

Por lo anterior, fueron expedidas las Resolución No. 002665 de 2007 (8 de octubre), a través de la cual se ordena el pago de una compensación y la Resolución No. 001245 de 2008 (24 de abril) que confirma en todas sus partes la Resolución anterior.

Las Resoluciones cuestionadas se fundamentan en que el Decreto 1840 de 1994<sup>9</sup>, establece una compensación cuando es necesario eliminar o destruir animales, con el fin de erradicar enfermedades o plagas, o impedir su diseminación.

Al momento de fijar la compensación, se tuvo en cuenta el documento “*Lineamientos para el otorgamiento de una compensación autorizada mediante acto administrativo expedido por la gerencia general del Instituto Colombiano Agropecuario ICA*”, según el cual, al momento de realizar la compensación se debe medir cuantitativa y cualitativamente cada uno de los eventos que se presentan, pues todos los casos no son iguales.

En este orden de ideas, observa la Sala que las Resoluciones acusadas, se fundamentaron en las normas relativas a la sanidad agropecuaria, las cuales tienen como finalidad prevenir la introducción, dispersión o diseminación de plagas, enfermedades, malezas u otros organismos que afecten o puedan afectar la sanidad animal o vegetal del país.

**Con fundamento en lo anterior, para el asunto objeto de estudio, los actos administrativos demandados, no se debían proferir con base en el artículo 90 de la Constitución Política<sup>10</sup>, porque las**

<sup>9</sup> Por el cual se reglamenta el Artículo 65 de la Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero).

<sup>10</sup> Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido

**Resoluciones acusadas no se fundamentan en la posible responsabilidad del Estado, sino en las medidas sanitarias que se debían adoptar por la enfermedad que padecían los ovinos.**

**Así las cosas, la Sala comparte los argumentos de la primera instancia, según los cuales, si la demandante consideraba que el perjuicio causado correspondía a un daño antijurídico, debió iniciar la acción de reparación directa para efectos de establecer la responsabilidad del Estado y en consecuencia la reparación integral del daño.”** (subrayas y negritas fuera de texto)

En la presente oportunidad, la Sala prohija las anteriores consideraciones, al advertir que las resoluciones proferidas por el ICA, bien la que ordenó el sacrificio –objeto del presente examen de legalidad- o la que ordenó la compensación, cuya presunción de legalidad no fue desvirtuada en la sentencia del año pasado, fueron actos administrativos que expidió en ejercicio de la competencia que se le reconoce, como la de adoptar las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el control de la sanidad animal y vegetal y la prevención de riesgos biológicos y químicos.

No puede perderse de vista, que en la Resolución 000933 de 2007, el ICA hizo uso del siguiente precepto del Acuerdo 008 de 2001 *“Por el cual se crea y organiza el Sistema de Autorización de Organismos de Inspección y Laboratorios de Pruebas y Diagnóstico para el ejercicio de actividades relacionadas con la Protección a la Producción Agropecuaria”*, que fue invocado como fundamento normativo del acto acusado:

**“ARTÍCULO 12.** Con fundamento en los informes y resultados emitidos por los Organismos de Inspección y por los Laboratorios de Pruebas y de Diagnóstico Autorizados, el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, proferirá las decisiones a que haya lugar relacionadas con el servicio de Protección a la Producción Agropecuaria, conforme a las normas que rijan la materia.” (subrayas fuera de texto)

De otra parte, estima la Sala que pierde validez el argumento del recurrente según el cual, la entidad demandada estableció un procedimiento distinto al

---

consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.



consignado en el CCA para obtener la indemnización por los perjuicios causados al modificar de manera injustificada la acción de reparación directa que en el sub judice –afirma- se le impidió interponer a la demandante.

No es cierta y por lo tanto no es compartida esta afirmación, como quiera que el ICA no fue quien estableció la compensación en caso de la adopción de una medida de emergencia sanitaria, pues esta decisión fue adoptada por el Gobierno Nacional en el Decreto 1840 de 1994, expedido en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, al ejercer la potestad reglamentaria de la Ley 101 de 1993 que en el artículo 65, dispone:

“ARTÍCULO 65. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por intermedio del Instituto Agropecuario, ICA, deberá desarrollar las políticas y planes tendientes a la protección de la sanidad, la producción y la productividad agropecuarias del país. Por lo tanto, será el responsable de ejercer acciones de sanidad agropecuaria y el control técnico de las importaciones, exportaciones, manufactura, comercialización y uso de los insumos agropecuarios destinados a proteger la producción agropecuaria nacional y a minimizar los riesgos alimentarios y ambientales que provengan del empleo de los mismos y a facilitar el acceso de los productos nacionales al mercado internacional.  
(...)”

Finalmente respecto de la última afirmación esgrimida por el apelante, en la que dijo que el cometido de la Resolución 000933 de 2007, que era lograr una pronta indemnización por parte del Estado no se cumplió, a juicio de la Sala carece de fundamento real y sólido, como quiera que mediante la Resolución 00265 del 8 de octubre de 2007 el ICA ordenó el pago de la compensación por el sacrificio sanitario de 250 ovinos adultos y 34 crías, en cuantía de \$112.790.757,00. Si se tiene en cuenta que la resolución que ordenó el sacrificio fue expedida el 18 de abril de 2007 y la compensación se reconoció en octubre de ese mismo año, es decir, seis meses después de la inicial orden, no se observa la razón del dicho del actor acerca de un procedimiento dilatorio ante la administración pública.

En vista de que ninguno de los argumentos de la apelación, lograron restarle mérito a la decisión del a quo, el fallo apelado será confirmado, tal y como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **F A L L A**

**Primero. CONFIRMASE** la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B de fecha 13 de octubre de 2011, con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte considerativa de este fallo.

**Segundo.** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

### **Cópiese, notifíquese y cúmplase**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AGUSTO SERRATO VALDES**  
**PRESIDENTE**

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**